

Samlat, genomtänkt och uthålligt?

*En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan
för mänskliga rättigheter 2006–2009*

*Betänkande av Utredningen för utvärdering av
nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter*

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:29

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Versioner: Betänkandet finns som lättläst sammanfattning, Daisy och punktskrift.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23560-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Ullenhag

Regeringen beslutade den 17 december 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna 2006-2009 (skr. 2005/06:95). Utvärderingen skulle även innehålla en bedömning av metod och process i samband med handlingsplanens tillkomst samt dess utformning och innehåll. Med utgångspunkt från utvärderingen skulle utredaren lämna rekommendationer inför det fortsatta systematiska arbetet med mänskliga rättigheter på nationell nivå.

Till särskild utredare utsågs samma dag dåvarande generaldirektören i Regeringskansliet Hans Ytterberg.

Som sekreterare i utredningen anställdes jur. kand. Mattias Falk fr.o.m. den 1 februari 2010.

Utredningen har antagit namnet *Utredningen för utvärdering av nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter* (IJ 2009:03).

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009* (SOU 2011:29).

Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i mars 2011

Hans Ytterberg

/Mattias Falk

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Summary	39
1 Utredningens uppdrag och arbete	63
1.1 Bakgrund	63
1.2 Utredningsuppdraget.....	64
1.3 Hur arbetet bedrivits	65
1.4 Betänkandets innehåll.....	69
2 Systematiskt arbete med mänskliga rättigheter – en bakgrund	71
2.1 Att arbeta systematiskt med mänskliga rättigheter	71
2.1.1 Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter.....	73
2.1.2 ”Rights Work” – En internationell konferens om systematiskt MR-arbete	77
2.2 Särskilt om handlingsplaner	79
2.2.1 Handlingsplaner internationellt.....	81
2.2.2 FN:s högkommissarie om nationella handlingsplaner	83
2.2.3 Några utpekade s.k. framgångsfaktorer	86

3	Handlingsplaner som metod i ett systematiskt MR-arbete.....	89
3.1	Ett samlat styrdokument behövs i MR-arbetet.....	89
3.2	Processen kring handlingsplanens utarbetande och genomförande.....	94
3.2.1	Ett fördjupat samråd och tydligare ägarskap.....	94
3.2.2	Ett ökat politiskt ansvarstagande.....	100
3.2.3	En mer levande handlingsplan och en förbättrad uppföljning.....	103
3.3	Handlingsplanens utformning och innehåll.....	110
3.3.1	En tydligare regeringens egen analys, m.m.....	110
3.3.2	Åtgärdernas innehåll och utformning.....	114
3.3.3	En mer strategisk handlingsplan.....	124
4	Styrning och samordning av MR-arbetet.....	129
4.1	Frågornas hantering inom Regeringskansliet.....	130
4.1.1	Budgetprocessens roll.....	131
4.1.2	En förstärkt MR-organisation i Regeringskansliet ...	132
4.1.3	Utbildning och kompetensutveckling i Regeringskansliet.....	137
4.2	En större tydlighet med regeringens avsikter med MR-arbetet.....	139
4.2.1	En större tydlighet med vad regeringen vill uppnå...	139
4.2.2	Ett större genomslag för principen om fördragskonform lagtolkning.....	141
4.3	Närmare om författningsreglering och annan myndighetsstyrning.....	145
4.3.1	En översyn av MR-uppdrag till myndigheter.....	146
4.3.2	Myndighetsinstruktionen som huvudsakligt styrinstrument.....	157
4.3.3	MR-ansvaret tydliggörs i en sammanhängande författningsskedja.....	161
4.4	Förstärkt granskning av lagstiftningens förhållande till de mänskliga rättigheterna.....	180
4.4.1	Kommittéväsendet.....	181
4.4.2	Lagrådsremisser, propositioner och skrivelser.....	183

4.4.3	Lagrådet.....	185
5	MR-arbetet på lokal och regional nivå – stöd och samordning	187
5.1	Samverkan mellan regeringen och kommunerna	187
5.2	Särskilt om länsstyrelsernas eget arbete	198
6	En förstärkt infrastruktur för de mänskliga rättigheterna i Sverige.....	207
6.1	En indikatorbaserad uppföljning av MR-situationen i Sverige.....	207
6.1.1	MR-indikatorer i handlingsplanen.....	209
6.1.2	En modell för indikatorbaserad uppföljning av mänskliga rättigheter i Sverige	219
6.2	Inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt.....	227
6.2.1	Bakgrund.....	227
6.2.2	Konventionsrättigheternas ställning i rättstillämpningen.....	230
6.2.3	Bör fler MR-konventioner inkorporeras i svensk rätt?.....	233
6.3	Ett nationellt organ för mänskliga rättigheter	243
6.3.1	Bakgrund	244
6.3.2	Parisprinciperna om nationella MR-organ.....	246
6.3.3	Nationella MR-organ i andra länder och i Sverige....	248
6.3.4	En nationell institution för mänskliga rättigheter bör inrättas i Sverige	250
6.4	Stärkt kunskap och medvetenhet om mänskliga rättigheter	269
6.4.1	Mänskliga rättigheter i högskoleutbildningar och examensbeskrivningar	270
6.4.2	Kompetensutveckling inom den offentliga förvaltningen och domstolsväsendet, m.m.	273

7	Några särskilda sakområden	283
7.1	Vissa rättsstatliga frågor.....	284
7.1.1	Utredning av misstankar om övervåld av polis m.m.	287
7.1.2	Restriktioner för häktade	306
7.1.3	Förvar enligt utlänningslagen (2005:716).....	325
7.1.4	Hot och våld mot frihetsberövade från andra intagna.....	331
7.1.5	Tillgång till rättsligt biträde och information om rättigheter, m.m.....	335
7.1.6	En förstärkt ordinär tillsyn över behandlingen av frihetsberövade personer, m.m.....	347
7.2	Diskriminering	380
7.2.1	Diskrimineringsförbudets grundläggande betydelse	380
7.2.2	Åtgärder i handlingsplanen som tar sikte på diskriminering	382
7.2.3	Diskrimineringsfrågorna i det fortsatta MR- arbetet	383
7.3	Romernas situation i Sverige	405
7.3.1	Romerna i handlingsplanen	407
7.4	Urfolket samerna.....	414
7.4.1	Samerna i handlingsplanen	415
7.4.2	En systematisk och rättighetsbaserad urfolkspolitik.....	417
8	Konsekvensbeskrivning	427
8.1	Konsekvenser för staten, kommuner och landsting, företag och andra enskilda	427
8.2	Den kommunala självstyrelsen	430
8.3	Jämställdheten mellan kvinnor och män och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	431
8.4	Konsekvenser i övrigt som ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474)	431

Referenser 433**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2009:118.....	451
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv 2010:122.....	455
Bilaga 3	Mottagare av utredningens enkät om handlingsplanen och dess genomförande	457
Bilaga 4	Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)	469

Förkortningar

bet.	betänkande
BO	Barnombudsmannen
CPT	Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
dir.	direktiv
dnr	diarienummer
DO	Diskrimineringsombudsmannen
Ds	promemoria i departementsserien
ECOSOC	FN:s ekonomiska och sociala råd
EG	Europeiska gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapernas tidning
EU	Europeiska unionen
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
FN	Förenta nationerna
GC	Grand Chamber
Handisam	Myndigheten för handikappolitisk samordning
ILO	International Labour Organization
JO	Riksdagens ombudsmän
JK	Justitiekanslern
JuU	Justitieutskottet
Krus	Kompetensrådet för utveckling i staten
KU	Konstitutionsutskottet

LU	Lagutskottet
MR	mänskliga rättigheter
MR-rådet	FN:s råd för de mänskliga rättigheterna
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd. I
OPCAT	Fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
Ot.prp	Odelstingsproposition
prop.	proposition
RH	Rättsfall från hovrätterna
rskr.	riksdagsskrivelse
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
skr.	regeringens skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
SoU	Socialutskottet
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser
U.S.	United States Reports
yttr.	yttrande

Sammanfattning

Jag har haft uppdraget att utvärdera regeringens nationella handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009, som överlämnades till riksdagen i mars 2006 genom regeringens skrivelse skr. 2005/06:95. Uppdraget har innefattat att lämna rekommendationer i syfte att ge regeringen ett underlag för dess fortsatta systematiska arbete med frågor om mänskliga rättigheter på nationell nivå i Sverige (i betänkandet ofta benämnt endast som *systematiskt MR-arbete*).

I det här betänkandet, som till stor del utgör resultatet av ett omfattande konsultationsarbete, redovisar jag mina synpunkter på bl.a. processen för handlingsplanens tillkomst, handlingsplanens utformning och innehåll, liksom på dess genomförande och, i den utsträckning det varit möjligt, dess resultat.

Med utgångspunkt från de slutsatser jag anser mig kunnat dra av det arbete som hittills bedrivits, lämnar jag i betänkandet ett antal rekommendationer och förslag på hur regeringens fortsatta systematiska arbete med mänskliga rättigheter bör utformas. Jag har huvudsakligen valt att fokusera på två områden.

Det ena berör *principiella frågor av processkaraktär*, som användningen av handlingsplaner som metod, en förbättrad styrning och samordning av arbetet med de mänskliga rättigheterna, samt stöd till och samordning av arbete med frågor om mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå.

Det andra rör vad jag valt att kalla en förbättrad *infrastruktur för mänskliga rättigheter* och omfattar bl.a. en indikatorbaserad uppföljning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige, frågan om inkorporering av fler konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt och tillskapandet av ett nationellt organ för mänskliga rättigheter.

Härutöver har jag valt att behandla *några särskilda sakområden*, nämligen vissa rättsstatliga frågor, några frågor om diskriminering, romernas situation samt urfolket samerna.

Handlingsplaner som metod i ett systematiskt MR-arbete

Världens stater är i dag bundna av omfattande, i första hand konventionsbaserade, internationella förpliktelser att upprätthålla respekten för de mänskliga rättigheterna. Tillsammans utgör dessa rättigheter ett komplext system av normer som har omedelbar betydelse inte bara för konkreta beslut och åtgärder som direkt berör enskilda individer utan också för långsiktiga politiska ställningstaganden, t.ex. om utformningen av samhällets institutioner, fördelning av resurser och de avvägningar som måste göras mellan olika gruppers rättigheter och intressen.

Samtidigt är det ett faktum att alla stater, i större eller mindre utsträckning, uppvisar brister när det gäller det sätt på vilket rättigheterna i praktiken respekteras eller säkerställs. Frågan hur arbetet för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå bäst bör utformas har därför kommit att mötas av ett allt större intresse. Uppmärksamhet har särskilt kommit att riktas mot behovet av att på ett mer *systematiskt* sätt vidta åtgärder för att komma till rätta med såväl specifika rättighetsproblem som mer generella förhållanden som kan leda till att de mänskliga rättigheterna åsidosätts.

Det sätt att arbeta systematiskt med mänskliga rättigheter som ägnats mest uppmärksamhet och som kommit att få störst spridning är användningen av s.k. nationella MR-handlingsplaner. Ett trettiotal stater, däribland Sverige, har hittills antagit någon typ av sådan plan. En grundläggande frågeställning under mitt arbete har också varit om en handlingsplan i sig är ett bra verktyg för ett systematiskt arbete för de mänskliga rättigheterna, eller om det finns skäl som talar för att låta det systematiska arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige utvecklas i en helt annan riktning. Min slutsats är att en handlingsplan, eller motsvarande samlat dokument, har förutsättningar att utgöra ett bra redskap för ett systematiskt MR-arbete.

Processen kring handlingsplanens utarbetande och genomförande

Ett fördjupat samråd

Att en nationell handlingsplan utarbetas genom en öppen, inkluderande och transparent process med bredast möjliga deltagande av samtliga berörda samhällsliga aktörer har stor betydelse för möjligheterna att planen får brett stöd och effektivt genomslag. Det breda och öppna samråd som också användes vid den senaste handlingsplanens tillkomst bör därför fortsätta. Det bör emellertid kompletteras med särskilda samråd som specifikt behandlar sakfrågor som bedöms vara av särskild betydelse. Syftet med dessa samråd bör vara att ge utrymme för en fördjupad diskussion om dessa frågor. Under samrådsprocessen bör regeringen vidare särskilt prioritera möjligheterna för särskilt utsatta grupper att komma till tals och få sina synpunkter beaktade.

Ett tydligare ägarskap

Jag har under utvärderingen kommit till den slutsatsen att själva begreppet nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter kan ge upphov till oklarheter i fråga om vem som "äger" planen och därmed också om på vilket sätt planen är avsedd att användas. För att minska osäkerheten om regeringens avsikter och risken för felaktiga förväntningar bör regeringen såväl vid samrådsprocessen som vid själva planens utformning, sträva efter att tydligare klargöra förutsättningarna för de olika aktörernas medverkan, liksom handlingsplanens syfte och det sätt på vilken den är avsedd att användas.

Ett ökat politiskt ansvarstagande

Under mina konsultationer inom Regeringskansliet har en delvis splittrad bild framkommit av den roll som den politiska nivån i Regeringskansliet – i huvudsak statsråden och statssekreterarna – spelat i arbetet med handlingsplanen. Några har framhållit att delaktigheten från den politiska nivån i det arbetet varit ovanligt hög. Urvalet och utformningen av handlingsplanens åtgärder tycks dock i hög grad ha hanterats på tjänstemannanivå och den politiska led-

ningen har inte uppfattats som att den deltagit i det arbetet på nära håll.

Oavsett dessa delvis motstridiga uppgifter har jag dragit slutsatsen att en högre grad av direkt och synligt politiskt ansvar för, och delaktighet och engagemang i, arbetet med utformningen, genomförandet och uppföljningen av en ny nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter är nödvändig. Det skulle skapa en mer dynamisk process med högre krav på aktivt ansvarstagande från regeringens olika medlemmar och alla delar av Regeringskansliet och därigenom också öka möjligheterna för att planen får ett effektivt genomslag. Arbetet med en eventuell kommande handlingsplan bör därför ledas av en grupp på statssekreterarnivå.

En mer levande handlingsplan och en förbättrad uppföljning

Det tydliga intryck jag erhållit genom mina konsultationer är att medan handlingsplanen vid tiden för dess utformning och antagande var föremål för uppmärksamhet och intresse, så har den under sin genomförandeperiod inte i någon större utsträckning uppfattats som relevant för det dagliga arbetet inom Regeringskansliet, inom myndigheter eller på den lokala eller regionala nivån.

I syfte att skapa en mer levande handlingsplan bör den enligt min mening göras till föremål för ett regelbundet återkommande samråd med representanter för både myndigheter och särskilt relevanta delar av det civila samhället. En på detta sätt genomförd kontinuerlig dialog kring handlingsplanens genomförande skulle bidra till att stärka en bredare känsla av delaktighet i det systematiska MR-arbetet och öka dess legitimitet även utanför Regeringskansliet.

För att bibehålla handlingsplanens aktualitet krävs också att det löpande görs förändringar i handlingsplanen. Nya väsentliga initiativ inom MR-området under handlingsplanens löptid bör dessutom tydligt kopplas till planen. På så sätt kan en bättre samordning uppnås mellan olika initiativ och det blir också tydligare vilken roll sådana åtgärder har i förhållande till Sveriges åtaganden när det gäller att säkerställa de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. För att en sådan regelbundet återkommande uppdatering ska kunna bidra till en mer levande handlingsplan bör regeringen årligen följa upp handlingsplanens genomförande. Denna uppföljning bör innehålla ett tydligt utvärderande inslag.

En tydligare roll för riksdagen

Regeringen bör årligen till riksdagen lämna en skrivelse där den redovisar arbetet under det senaste året för handlingsplanens genomförande, vilket resultat som uppnåtts och vilka eventuellt nya eller förändrade åtgärder som regeringen avser att vidta framöver. Genom en sådan skrivelse skulle skapas ett tillfälle till en årligen återkommande riksdagsdebatt om situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Att på detta sätt öka det politiska engagemanget kring planens genomförande skulle på ett avgörande sätt kunna bidra till att skapa en mer levande handlingsplan och därmed också ett fördjupat och mera aktivt offentligt samtal över huvud taget om situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Synpunkter och rekommendationer från internationella organ bör integreras i det fortlöpande arbetet med handlingsplanen

Olika internationella övervakningsorgan lämnar regelbundet synpunkter och rekommendationer till regeringen i fråga om hur Sverige uppfyller sina internationella åtaganden om respekt för de mänskliga rättigheterna. Någon fast och samlad struktur för att på ett mer systematiskt sätt hantera och följa upp övervakningsorganens synpunkter finns för närvarande inte inom Regeringskansliet. Detta framstår som en brist.

Ett sådant arbete bör så långt det är möjligt integreras med det fortsatta systematiska arbetet för mänskliga rättigheter på nationell nivå och därmed också med arbetet med en MR-handlingsplan. På så sätt kan regeringen analysera bl.a. hur de handlingsplanens problembeskrivningar och åtgärder förhåller sig till lämnade rekommendationer från de internationella övervakningsorganen och vilken eller vilka typer av kompletterande åtgärder som bör vidtas. I de fall där regeringen inte delar övervakningsorganens bedömning i något visst avseende bör detta tydligt redovisas och skälen för det ställningstagandet anges med särskild noggrannhet.

Handlingsplanens utformning och innehåll

Medan det förtjänar att framhållas att planens 135 åtgärder tillsammans representerar ett betydande åtagande och engagemang från regeringens sida, är min sammantagna bedömning att hand-

lingsplanen inte kommit att spela den roll för regeringens systematiska arbete för mänskliga rättigheter som varit avsedd.

Ett problem med planens utformning har varit att det inte tillräckligt tydligt framgått hur de åtgärder som utgjort den egentliga handlingsplanens innehåll förhåller sig till de olika delarna av kartläggningen av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige 2005. Åtgärderna varierar stort till sin räckvidd och ambitionsnivå, och det är svårt att i handlingsplanen följa de prioriteringar och övriga överväganden som legat till grund för åtgärdernas urval och utformning, liksom hur dessa överväganden förhåller sig till kartläggningens resultat.

Samtidigt medför bl.a. avsaknaden av tydliga effektmål att det måste ifrågasättas om planen i tillräckligt hög grad kunnat fungera som styrdokument eller vägbeskrivning för regeringens MR-arbete under perioden. En tillkommande svårighet är att det är svårt att se hur handlingsplanens innehåll närmare förhåller sig till andra mer specialiserade handlingsplaner, strategier och åtgärdsprogram som regeringen antagit inom olika områden och som har tydlig relevans för regeringens långsiktiga mål att uppnå full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige.

En tydligare redovisning av regeringens egen analys av situationen för mänskliga rättigheter i Sverige

Ett grundläggande krav för att ett arbete med att uppnå full respekt för mänskliga rättigheter ska kunna betecknas som systematiskt är att de insatser som genomförs är ett resultat av medvetna överväganden som tar sin utgångspunkt i en bred kartläggning och nulägesanalys, en s.k. *baseline study*. En handlingsplans själva syfte är att komma tillrätta med vissa missförhållanden, eller i vart fall att förbättra en given situation.

En betydande svaghet med den kartläggning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige 2005 som ingått som en del av den nu aktuella handlingsplanen, är att den inte innehåller någon tydlig analys av och slutsatser om på vilka områden Sverige, enligt regeringens egen uppfattning, har svårigheter har uppfylla sina åtaganden i fråga om de mänskliga rättigheterna, och vilka brister som är allvarligast. Regeringen bör därför i det fortsatta systematiska MR-arbetet utförligt presentera sin egen bedömning av vilka de identifierade huvudproblemen är, vilka tänkbara alternativa lös-

ningar som övervägts, samt de överväganden som slutligen kommit att avgöra valet av åtgärder.

Handlingsplanens åtaganden bör vara tydligt framåtsyftande

Handlingsplanen innehåller ett flertal åtgärder som inte innebär några framåtsyftande åtaganden. Vid de kontakter jag haft med företrädare för olika delar av Regeringskansliet har också framkommit att utformningen av handlingsplanens åtgärdsdel till stor del styrts av vilka aktiviteter eller initiativ som – oberoende av kartläggningens resultat – redan pågick eller som planerades inom olika departement vid tidpunkten för planens utarbetande.

Det är, enligt min mening, visserligen naturligt att som en del av bakgrundsbeskrivningen till åtgärden i en handlingsplan redovisa de olika typer av insatser som tidigare beslutats eller som vid tiden för handlingsplanens antagande pågår för att komma till rätta med brister som konstaterats. För att en handlingsplan ska kunna utgöra ett verktyg som skapar ett påtagligt mervärde i ett fortsatt systematiskt MR-arbete bör den emellertid fokusera på åtaganden som är tydligt framåtsyftande, och i princip inte innehålla sådana åtgärder som redan tidigare har beslutats eller pågår.

Handlingsplanen bör innehålla effektmål

En genomgång av handlingsplanens innehåll visar att inte någon av de 135 åtgärder som ingår i planen har utformats som ett åtagande att genom olika insatser under handlingsplanens löptid söka uppnå ett visst resultat eller en viss effekt, uttryckt i någorlunda preciserade termer, det vill säga s.k. effektmål. Den bild som samstämmigt kommit fram vid de konsultationer som jag genomfört med företrädare för Regeringskansliet är också att det vid utformningen av handlingsplanens innehåll inte funnits något stöd för att inkludera åtgärder av detta slag.

Jag anser att regeringen i sitt fortsatta systematiska MR-arbete, bör identifiera ett antal områden som är av särskild betydelse och för vart och ett av dessa formulera den konkreta förbättring av situationen i form av en viss effekt eller ett visst resultat som den åtar sig att söka uppnå under handlingsplanens löptid.

Uppställandet av denna typ av mål och delmål skulle enligt min mening flytta fokus från genomförandet av enskilda aktiviteter till i vilken mån en insats faktiskt haft någon positiv effekt. Genom att bygga handlingsplanen kring åtaganden av detta slag skulle det alltså kunna skapas ett tydligare incitament att under handlingsplanens löptid bättre följa upp resultaten, och att vid behov fatta beslut om ytterligare åtgärder för att nå de uppställda målen.

Ett tydligare integrerat jämställdhetsperspektiv

Handlingsplanen innehåller ett antal åtgärder som tar sikte på jämställdheten mellan kvinnor och män. Det varierar i vilken utsträckning som de olika åtgärderna verkligen blivit genomförda. En större fråga är emellertid att det synbarligen saknats ett tydligt integrerat jämställdhetsperspektiv i handlingsplanen *som helhet*. Vid mina samråd har den frågan också tagits upp på olika sätt. Den vanligaste uppfattningen har då varit att jämställdhetsperspektivet inte haft någon framträdande plats under arbetet med att utarbeta handlingsplanen. Det tycks ha funnits olika synsätt på hur frågorna om jämställdhet mellan kvinnor och män förhåller sig till arbetet med mänskliga rättigheter, vilket i vissa fall resulterat i ett motstånd mot att tydligt inkludera frågor om jämställdhet i handlingsplansarbetet; i stället borde de frågorna behandlas för sig.

Det fortsatta systematiska MR-arbetet bör emellertid inte tillåtas hindras av den typen av revir- eller hierarkigrundade resonemang. Frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män är en oundgänglig del av arbetet med att säkerställa de mänskliga rättigheterna på alla områden på nationell nivå. Jämställdhetsperspektivet bör därför integreras tydligare i det fortsatta handlingsplansarbetet för de mänskliga rättigheterna i Sverige.

En mer strategisk handlingsplan

Regeringens fortsatta systematiska arbete för mänskliga rättigheter bör enligt min mening ta sin utgångspunkt i ett dokument som i högre grad än den senaste handlingsplanen utformas som ett strategiskt verktyg på en mer övergripande nivå. I den mån regeringen under handlingsplanens löptid avser att genomföra viktiga reformer som berör säkerställandet av de mänskliga rättigheterna på natio-

nell nivå, genom ändrad lagstiftning, särskilda kompetensutvecklingsinsatser eller på annat sätt, så hör naturligtvis en redovisning av dessa hemma i handlingsplanen. Men i övrigt bör planens tyngdpunkt enligt min uppfattning mera ligga på att "leda och fördela arbetet", snarare än på en förteckning av enskilda åtgärder inom en rad samhällsområden.

Regeringen bör alltså i handlingsplanen ställa upp mål, fördela ansvarsområden, utpeka relevanta aktörer, samt avisera uppdrag som kommer att ges åt dessa inom det egna ansvarsområdet vidta åtgärder för att uppnå de uppställda målen, alternativt att utarbeta förslag till ytterligare insatser. Denna typ av beställningar bör kopplas till tydliga tidsramar och återrapporteringskrav.

Regeringen bör vid behov också i planen kunna åta sig att utarbeta mer konkreta åtgärder inom ett visst område t.ex. i form av en specialiserad åtgärdsplan för att nå mål och delmål som angetts i MR-handlingsplanen. På detta sätt skapas också en ökad tydlighet kring hur sådana åtgärdsplaner, strategier och liknande instrument inom olika områden förhåller sig till regeringens systematiska arbete för att uppnå det långsiktiga målet – full respekt för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige.

Styrning och samordning av MR-arbetet

Medan regeringen är skyldig att säkerställa Sveriges internationella åtaganden när det gäller de mänskliga rättigheterna, är målet om full respekt för de mänskliga rättigheterna i praktiken något som till stor del ytterst måste förverkligas av andra än regeringen själv, närmare bestämt i många olika statliga och kommunala organs dagliga verksamhet. Hur styrningen och samordningen av denna verksamhet ser ut är därför viktigt för att regeringens arbete med de mänskliga rättigheterna ska kunna bli verkligt systematiskt.

Ett förstärkt arbete med mänskliga rättigheter inom Regeringskansliet

För att styrning och samordning av arbetet för de mänskliga rättigheterna ska bli mer verkningsfull krävs att Regeringskansliets organisation för hantering av frågor om mänskliga rättigheter på nationell nivå förstärks. I denna del föreslår jag bl.a. att ett arbete bör inledas i Regeringskansliet med sikte på att åstadkomma en MR-

integrerad budgetprocess. Sveriges åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter på nationell nivå bör också ges större betydelse i Regeringskansliets ordinarie beredningsprocesser. Därutöver bör en särskild MR-enhet inrättas med uppgift att samordna och utveckla Regeringskansliets arbete med frågor om mänskliga rättigheter på nationell nivå.

Jag anser vidare att det övergripande arbetet i Regeringskansliet med planering, samordning och utveckling av frågor om mänskliga rättigheter på nationell nivå bör ledas av en statssekreterare som har detta område som sitt huvudsakliga ansvar.

Väsentligt större utbildningsinsatser än hittills bör också göras i förhållande till såväl handläggare som chefer inom Regeringskansliet för att säkerställa den kompetens som krävs för ett effektivt systematiskt arbete med att skydda och främja mänskliga rättigheter på nationell nivå i Sverige.

En större tydlighet med regeringens avsikter med MR-arbetet och ett större genomslag för principen om fördragskonform lagtolkning

I mina kontakter med sådana myndigheter som inom handlingsplanens ram erhållit särskilda regeringsuppdrag eller i vilkas instruktioner införts hänvisningar till de mänskliga rättigheterna, har det under utvärderingsarbetet framkommit att det inte sällan funnits en osäkerhet kring vad det är som regeringen ytterst velat uppnå med uppdraget respektive med instruktionens krav. I flera fall har det också framförts att dialogen med Regeringskansliet i fråga om regeringens avsikter kunde varit bättre.

Regeringen bör i sitt fortsatta systematiska MR-arbete tydligare kommunicera vad den vill uppnå. Regeringen bör i det avseendet genom åtgärder för styrning och samordning bl.a. tydligare förmedla att domstolar, förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting, samt andra som fullgör uppgifter inom offentlig förvaltning, i sin verksamhet ska uppmärksamma Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter och tillämpa principen om fördragskonform lagtolkning.

En översyn av MR-uppdrag till myndigheter

En översyn bör göras av hur vissa myndigheters ansvar för förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter i dag är formulerat. Översynen bör syfta till en mer genomtänkt utformning av kraven på myndigheterna och en bättre samordning med andra s.k. tvärsektoriella uppdrag. Översynen bör omfatta myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och uppdrag som getts till myndigheterna genom särskilda beslut.

Regeringskansliets dialog med myndigheterna angående deras ansvar för säkerställandet av de mänskliga rättigheterna bör förbättras så att osäkerhet om regeringens avsikter så långt möjligt kan undvikas.

Regeringen bör i samband med översynen överväga vilka ytterligare myndigheter som bör ges ett särskilt ansvar för säkerställandet av de mänskliga rättigheterna. En utgångspunkt bör vara att de som i dag har eller har haft ett sådant särskilt ansvar även fortsättningsvis bör ha det. I övrigt bör i första hand prioriteras sådana myndigheter vars ansvarsområde och befogenheter innebär en särskilt stor risk för åsidosättanden av enskildas grundläggande rättigheter, samt myndigheter med omfattande kontakter med allmänheten.

För myndigheter som har tillsynsansvar bör kraven i fråga om ansvar för mänskliga rättigheter generellt formuleras så att de uttryckligen inbegriper också tillsynsverksamheten. För länsstyrelsernas del bör instruktionen utformas så att det, på det sätt som gällde före den 1 januari 2009, blir tydligt att länsstyrelserna också i sin tillsynsverksamhet och på andra sätt ska uppmärksamma kommuner och landsting på deras ansvar för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna.

De lagar som styr JO:s och JK:s verksamheter bör förtydligas så att det där framgår att deras kontroll innefattar också hur de som utövar den offentliga makten efterlever sina skyldigheter i förhållande till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

Myndighetsinstruktionen som huvudsakligt styrinstrument

Grundläggande krav när det gäller myndigheternas ansvar i fråga om förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter, bör regleras i förordning med myndighetsin-

struktion, inte i regleringsbrev eller särskilda uppdrag. Det på detta visa förordningsreglerade ansvaret bör vid behov kompletteras genom uppdrag i regleringsbrevet eller i särskilda regeringsbeslut, t.ex. att närmare analysera på vilket sätt frågor om mänskliga rättigheter aktualiseras i den egna verksamheten, samt att utveckla metoder och hjälpmedel för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt instruktionen i det här avseendet.

MR-ansvaret bör tydliggöras i en sammanhängande författningskedja

I syfte att skapa förutsättningar för ett verkligt systematiskt arbete för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå bör de grundläggande byggstenarna för myndighetsstyrningen på ett tydligare sätt än i dag bilda en sammanhängande författningsreglerad kedja.

Denna kedja bör omfatta både det offentlig- och förvaltningsrättsliga regelverk som mer allmänt styr myndigheternas verksamhet, som förvaltningslagen (1986:223), myndighetsförordningen (2007:515) och kommunallagen (1991:900), och vissa materiella författningar inom områden där det finns en mera påtaglig risk för att enskildas mänskliga rättigheter träds för när, eller där enskilda annars befinner sig i en utsatt situation.

I det senare fallet handlar det framförallt om bestämmelser som ger stöd för beslut om frihetsberövanden av olika slag, men också om hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), socialtjänstlagen (2001:453), plan- och bygglagen (2010:900), vallagen (2005:837), vissa författningar inom skolområdet som tar sikte på elever med behov av särskilt stöd, liksom vissa andra författningar som har betydelse för att öka delaktigheten i samhället på likvärdiga villkor för personer med funktionsnedsättning.

De författningsreglerade kraven på att förvaltningsmyndigheter och domstolar motiverar sina beslut bör göras tydligare och då särskilt när det gäller hur en myndighet eller en domstol bedömt påstående eller invändningar som tar sikte på enskildas mänskliga rättigheter.

Ett tydligare fokus på mänskliga rättigheter i lagstiftningsprocessen

En bestämmelse bör föras in i kommittéförordningen (1998:1474) om att kommittéer och särskilda utredare särskilt ska uppmärksamma och analysera hur deras utredningsuppdrag och överväganden förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter och att de förslag som lämnas ska vara utformade så att skyddet för rättigheterna enligt dessa åtaganden respekteras och vid behov förstärks.

Regeringen bör alltid i lagrådsremisser, propositioner och skrivelser tydligt redovisa hur innehållet närmare förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

I samband med regeringens aviserade översyn av Lagrådets organisation bör övervägas hur Lagrådets roll och uppgifter kan tydliggöras när det gäller hur lagförslag förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

MR-arbetet på lokal och regional nivå

Regeringen bör i sitt fortsatta MR-arbete ge hög prioritet åt en systematisk samverkan med kommuner och landsting om deras roll för att säkerställa förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Vid utarbetandet av en eventuell kommande handlingsplan för de mänskliga rättigheterna bör kommuner och landsting också aktivt involveras i processen på ett så tidigt stadium som möjligt.

Regeringen bör söka få till stånd en formaliserad överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, om samverkan mellan staten och den kommunala och regionala nivån när det gäller det systematiska MR-arbetet. Inom ramen för en sådan överenskommelse bör regeringen tillsammans med SKL söka identifiera de viktigaste svårigheterna med att på lokal nivå förverkliga de MR-åtaganden som gjorts nationellt, för att sedan i samverkan också kunna finna sätt att lösa de problemen.

En sådan samverkan mellan regeringen och SKL bör involvera även länsstyrelserna. Dessa kan spela en betydelsefull roll både när det gäller tillsyn över och stöd till kommunerna i deras arbete med de mänskliga rättigheterna.

Regeringen bör också initiera en aktiv, systematisk och kontinuerlig dialog med länsstyrelserna om hur deras eget arbete kan bli

mera effektivt när det gäller att integrera förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter i den ordinarie verksamheten, inklusive tillsynsverksamheten. Dialogen bör syfta till bl.a. en förstärkt samverkan mellan länsstyrelserna sinsemellan och tätare samråd mellan länsstyrelsekollektivet och Regeringskansliet i frågor om de mänskliga rättigheterna.

En förstärkt infrastruktur för mänskliga rättigheter på nationell nivå

Under denna rubrik i betänkandet behandlar jag ett antal frågor av metodologisk och institutionell karaktär som jag bedömer är av betydelse för att uppnå regeringens långsiktiga mål om full respekt för de mänskliga rättigheterna.

En indikatorbaserad uppföljning av MR-situationen i Sverige

Regeringen åtog sig i handlingsplanen att under perioden 2006-2009 dels identifiera uppföljningsbara nationella mål för de mänskliga rättigheterna, dels utarbeta indikatorer för att kunna utvärdera och följa upp arbetet mot dessa mål. Några samlade sådana mål har emellertid inte lagts fram och handlingsplanens genomförande har endast i mycket begränsad omfattning bidragit till utvecklingen av ett sådant indikatorbaserat uppföljningssystem.

Regeringen bör som en del i det fortsatta systematiska arbetet för de mänskliga rättigheterna bedriva ett strukturerat arbete som syftar till att få till stånd en indikatorbaserad uppföljning av MR-situationen i Sverige. En grundläggande förutsättning för att ett sådant arbete ska kunna bli framgångsrikt är att regeringen fastställer nationella mål som ska uppnås för ett antal av de mänskliga rättigheterna.

Regeringen bör följa upp och utvärdera arbetet med att utveckla indikatorer för att mäta effekterna av gjorda insatser för att förverkliga FN:s barnkonvention och följa upp barnpolitiken, i syfte att dra slutsatser som kan komma till användning för att utveckla ett indikatorbaserat uppföljningssystem för regeringens hela systematiska MR-arbete i Sverige.

För närvarande saknas till stor del statistiska uppgifter fördelade på olika diskrimineringsgrunder, vilket skapar svårigheter vid arbe-

tet med att utveckla indikatorer. Regeringen bör ägna det problemet särskild uppmärksamhet i ett fortsatt arbete med indikatorbaserad uppföljning av de mänskliga rättigheterna.

Inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt

Jag föreslår att frågan om flera konventioner om de mänskliga rättigheterna än Europakonventionen bör inkorporeras i svensk rätt bör utredas i särskild ordning. En sådan utredning bör analysera för- och nackdelar med en inkorporering, ta ställning till om en inkorporering bör ske, vilka konventioner som i så fall är lämpliga att inkorporera samt i vilken utsträckning de då också ska ges företräde framför annan lag. Utredningen bör även omfatta en undersökning av hur svenska domstolar förhåller sig i sin rättstillämpning till olika konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige förbundit sig att följa.

Ett nationellt organ för mänskliga rättigheter

I betänkandet rekommenderar jag regeringen att snarast påbörja ett arbete med att inrätta ett oberoende nationellt organ med uppgiften att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, i enlighet med de s.k. Parisprinciperna. Ett sådant organ bör enligt min mening inrättas som en ny myndighet, exempelvis i form av en kommission för mänskliga rättigheter.

Kommissionen för mänskliga rättigheter bör ha sitt uppdrag reglerat i lag, i första hand i grundlag. Det fortsatta arbetet med att inrätta kommissionen bör ta sin uppgångspunkt i att den ska vara en myndighet under riksdagen.

Kommissionen bör huvudsakligen ha till uppgift att undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige samt föreslå åtgärder för att förbättra situationen, föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna uppfylls, ha kontakter med internationella organisationer och även i övrigt delta i internationellt samarbete om frågor som rör de mänskliga rättigheterna, samt främja utbildning, forskning och kompetensutveckling, information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Stärkt kunskap och medvetenhet om mänskliga rättigheter

En viktig del i arbetet för att uppnå målet full respekt för de mänskliga rättigheterna är att öka kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna. Informations- och utbildningsåtgärder för att säkerställa förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter är dessutom i sig en del av Sveriges konventionsåtaganden om de mänskliga rättigheterna.

Personer som är verksamma inom den offentliga sektorn bär i sin yrkesroll Sveriges skyldigheter i förhållande till den enskildes mänskliga rättigheter. För att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter i den delen krävs att de har tillräcklig kunskap om de mänskliga rättigheterna för att kunna identifiera när en konventionsrättighet aktualiseras i verksamheten i allmänhet och inför ett beslut som medger tolkningsutrymme i synnerhet.

Det är därför av central betydelse för att säkerställa förverkligandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige att en mångfald olika yrkesutbildningar tydligt innehåller verksamhetsanpassad utbildning om innebörden av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter och dessas konsekvenser i form av krav som ställs i den aktuella yrkesutövningen. Därmed blir det också nödvändigt att examenskraven omfattar sådana kunskaper och färdigheter.

Regeringen bör med hjälp av Högskoleverket följa upp och vidareutveckla arbetet med att säkerställa att olika yrkesutbildningar på högskolenivå ger sådana kunskaper och färdigheter om de mänskliga rättigheterna som kan ha stor betydelse för den framtida yrkesutövningen.

Många både offentliganställda och förtroendevalda anser att det är viktigt att ha kunskap om de mänskliga rättigheterna. Samtidigt uttrycker de ofta att det är oklart för dem hur deras specifika verksamhet och arbetsuppgifter är kopplade till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) har ett myndighetsuppdrag som har beröring med frågor om mänskliga rättigheter, t.ex. i fråga om hur nyanställda i staten ska introduceras i värdegrundsfrågor. Däremot finns det inte, såvitt kunnat utrönas, något samlat program för hur anställda på olika nivåer inom statsförvaltningen ska ges utbildning om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Sådan kunskap är nödvändig

för att respekten för de mänskliga rättigheterna ska kunna säkerställas. Regeringen bör därför uppdra åt Krus att utforma ett program för hur personal på olika nivåer inom statsförvaltningen långsiktigt och systematiskt ska få verksamhetsanpassad utbildning om de mänskliga rättigheterna.

Domstolarna har en central roll i förverkligandet av de mänskliga rättigheterna. Såsom en självständig och oberoende makt i förhållande till den offentliga förvaltningen utgör de den yttersta möjligheten för den enskilde att utkräva sina rättigheter. Domare måste därför särskilt ha tillräcklig kunskap om Sveriges internationella MR-åtaganden för att kunna säkerställa en tillämpning av svensk rätt i enlighet med dessa åtaganden. Jag föreslår att regeringen i samråd med Domstolsverket överväger ytterligare åtgärder för att säkerställa en hög kompetens i domstolarna i fråga om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

Bland sådana åtgärder som bör vidtas ingår en inventering och analys av kunskapsläget och behovet av utbildning bland domarna. Det bör bl.a. övervägas om det går att införa obligatoriska minimikrav på fortbildning också för de ordinarie domarna.

En ökad kunskap om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter stärker alla människors förutsättningar för att kunna forma sin egen framtid, det vill säga vad regeringen valt att kalla för *"egenmakt"*. En enskild individ som inte känner till sina rättigheter och inte förstår i vilket sammanhang hon eller han kan hävda dem, kommer knappast heller att försöka göra det. Information om de mänskliga rättigheterna måste därför också ses som en grundläggande och integrerad del av regeringens fortsatta systematiska MR-arbete i Sverige.

Inom ramen för det arbete med att inrätta en MR-kommission eller motsvarande nationellt organ för de mänskliga rättigheterna, som jag föreslår bör inledas, bör regeringen även överväga hur ansvarsfördelningen mellan ett sådant organ, Regeringskansliet, Forum för levande historia och andra relevanta förvaltningsmyndigheter bör se ut när det gäller att sprida kunskap till allmänheten om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

Några särskilda sakområden

Utredningar av misstankar om övervåld av polis m.m.

Formerna för utredningar av brottsmisstankar mot polisanställda, och då särskilt det lämpliga i att ”polisen utreder polisen”, är en fråga som regelbundenhet aktualiserats i den svenska samhällsdebatten. Frågeställningen har också uppmärksamats av ett antal av de internationella övervakningsorgan som övervakar Sveriges efterlevnad av internationella åtaganden till skydd för de mänskliga rättigheterna. Dessa har vid flera tillfällen rekommenderat att ett från polisen fristående och oberoende organ bör inrättas för handläggning av ärenden om brottsmisstankar mot polisanställda.

Frågan har varit föremål för utredning i några olika sammanhang. Regeringen har dock hittills valt att reformera hanteringen av polisens internutredningar inom ramen för den hittills gällande ordningen. En viss nyordning har emellertid trätt i kraft den 1 januari 2011 som innebär att det, i förhållande till vad som gällt tidigare, åstadkommit en mer markerad åtskillnad mellan polisens internutredningsverksamhet och övrig polisverksamhet. Verksamheten bedrivs organisatoriskt vid Rikspolisstyrelsen i stället för som tidigare inom de lokala polismyndigheterna. Den ska dessutom vara inhytt i särskilda lokaler. Det utgör utan tvekan en förbättring i förhållande till den tidigare rådande ordningen.

Jag föreslår att regeringen när det gått en tid grundligt följer upp och utvärderar effekterna av reformen. Utvärderingen bör framförallt bygga på en empirisk studie, det vill säga en närmare granskning av hur internutredningar faktiskt har genomförts i praktiken.

Såväl JO och JK som flera utredningar har genom åren föreslagit att ett obligatoriskt utredningsförfarande bör införas för att säkerställa en effektiv, rättssäker och trovärdig utredning i samtliga fall då en person avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande. Förslagen har dock inte lett till någon ny lagstiftning på området. Jag delar den uppfattning som dessa instanser tidigare har redovisat och rekommenderar att regeringen vidtar åtgärder för att tillskapa en ordning som innebär att samtliga fall då en person avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande eller som annars varit omhändertagen av polisen, oberoende av om misstanke om brott föreligger, blir föremål för ett obligatoriskt och skyndsamt utredningsförfarande.

Restriktioner för häktade

Situationen för personer som är häktade har återkommande kritiserats av internationella övervakningsorgan, främst när det gäller användandet av restriktioner för deras kontakter med andra intagna och omvärlden i övrigt. Vissa förbättringar har gjorts genom införandet av den nya häkteslagen (2010:611). Regeringen bör dock planera för en noggrann uppföljning och utvärdering av effekterna av denna med avseende på tillämpningen av reglerna om inskränkningar i häktades möjligheter till kontakter med omvärlden.

Beroende på resultatet av utvärderingen bör regeringen överväga om ytterligare lagstiftnings- eller andra åtgärder bör vidtas, t.ex. när det gäller åklagarnas skyldighet att i samband med en begäran om tillstånd till restriktioner också precisera vilka restriktioner som avses komma till användning, och i normalfallet också skälen för dessa, liksom i fråga om en tydligare reglerad skyldighet för domstolarna att motivera sina beslut om häktning och tillstånd till restriktioner.

Regeringen bör vidare vidta åtgärder för att säkerställa att tillförlitlig statistik regelbundet samlas in över i vilken utsträckning häktning tillgrips och tillstånd till restriktioner meddelas, liksom över den faktiska användningen av sådana restriktioner – allt nedbrutet på t.ex. olika delar av landet, enskilda typer av restriktioner och hur länge de är i kraft – liksom att denna statistik blir föremål för återkommande och grundliga analyser, allt i syfte att säkerställa regeringens uttalade ambition att sådana tvångsmedel verkligen används med största möjliga restriktivitet.

Förvar enligt utlänningslagen

Även användningen av möjligheterna att ta utlänningar i förvar, bl.a. i avvaktan på ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas, har kritiserats av internationella övervakningsorgan för de mänskliga rättigheterna. Detsamma gäller placeringen av sådana personer i häkte, kriminalvårdsanstalt eller i polisarrest.

Regeringen bör ta initiativ till en ändring av bestämmelserna om möjligheterna att besluta om förvar enligt utlänningslagen (2005:716), så att det framgår tydligt att sådana beslut endast får fattas om det verkligen är nödvändigt.

Regeringen bör också skyndsamt ta initiativ till ändringar i utlänningslagen med sikte på att beslut om förvar alltid ska underställas domstolsprövning. I samband med en sådan ändring bör också övervägas om en absolut tidsgräns kan införas för hur länge någon kan behållas i förvar och hur en sådan då bör vara utformad.

Vidare föreslår jag att regeringen skyndsamt vidtar åtgärder för att säkerställa att personer som tagits i förvar enligt utlänningslagen inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller i polisarrest på den grunden att de anses utgöra en fara för sig själva eller andra och därför inte bedöms kunna vistas i sådana särskilt iordningsställda lokaler där förvarstagna personer normalt ska vistas.

Hot och våld mot frihetsberövade från andra intagna

I sådana situationer där användandet av statens s.k. våldsmonopol tar sig uttryck i att människor frihetsberövas, t.ex. genom att placeras i kriminalvårdsanstalt med stöd av en dom i brottmål, vilar ansvaret också tungt på det allmänna för att skydda de intagna från övergrepp, också från andra intagnas sida. Den som är frihetsberövad har små möjligheter att själv värja sig mot hot och våld. Ett effektivt skydd mot sådana angrepp förutsätter i stället åtgärder av olika slag från Kriminalvårdens sida.

Jag har dragit slutsatsen att det funnits brister i Kriminalvårdens arbete med att säkerställa de intagnas rätt till personlig säkerhet, liksom att det finns behov av en tydlig styrning och uppföljning från regeringens sida när det gäller det arbetet. Regeringen bör därför ge Kriminalvården i uppdrag att ta fram en uttalad säkerhetsstrategi innefattande bl.a. preciserade mål för arbetet när det gäller incidenter i form av hot och våld mot intagna från andra intagnas sida, och ett incidentrapporteringssystem för en effektiv rapportering och uppföljning av hur de målen uppnås.

En utgångspunkt i det arbetet måste vara att åtgärder för att komma till rätta med våld eller hot mellan intagna ska ta sikte primärt på förövaren och inte på den som utsatts för ett sådant övergrepp.

Tillgång till rättsligt biträde och information om rättigheter, m.m.

Rätten att få tillgång till en försvarare eller annat rättsligt biträde utgör en grundläggande rättssäkerhetsgaranti som kan vara av avgörande betydelse för säkerställandet i praktiken av rätten till frihet och personlig säkerhet, liksom av rätten till en rättvis rättegång. Den rätten liksom övriga processuella rättigheter som tillkommer den som berövats friheten, t.ex. efter att ha gripits av polisen, kan emellertid bara utnyttjas effektivt om den som berövas sin frihet också känner till att rättigheterna finns. Så är inte alltid fallet och även svenska förhållanden har i dessa avseenden uppmärksammats av internationella övervakningsorgan.

Jag har dragit den slutsatsen att regeringen bör ta initiativ till en lagändring som klargör att även den som utan angiven misstanke ska höras upplysningsvis under en förundersökning, har en laglig rätt att biträdas av försvarare. Inom ramen för ett sådant lagstiftningsinitiativ bör vidare övervägas om också möjligheterna att förordna offentlig försvarare bör utvidgas på liknande sätt.

En lagstadgad skyldighet bör vidare införas att lämna information om rätten att ha juridiskt biträde vid förhör, oavsett förekomst av misstanke om brott. I samband med en sådan författningsändring bör även övervägas om, efter förebild i den s.k. Mirandaprincipen, en allmän skyldighet att lämna viss annan information bör införas, främst om rätten att inte uttala sig och om de möjliga rättsliga konsekvenser som ett beslut att uttala sig eller inte uttala sig kan få i en senare rättegång.

Regeringen bör också på nytt överväga bl.a. om det behövs ett förtydligande direkt i lagtext av att informationen till bl.a. gripna och anhållna om vissa grundläggande rättigheter ska lämnas direkt vid frihetsberövandet.

Jag föreslår också att regeringen överväger frågan om att i rätts-hjälpslagen föra in en uttrycklig bestämmelse med innebörden att rättshjälp alltid får beviljas om det behövs för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt Europakonventionen.

En förstärkt ordinär tillsyn över behandlingen av frihetsberövade personer, m.m.

Regeringen bör, enligt vad jag föreslår här, vidta åtgärder för att säkerställa att det finns organ för en ordinär, kontinuerlig, organisatoriskt fristående och rättsligt inriktad tillsyn inom vissa särskilt väsentliga samhällsområden, alternativt för vissa områden förstärka den tillsyn som redan finns.

Vid bedömningen av vilka verksamheter som bör omfattas av ett eller flera sådana organs tillsynsansvar bör regeringen rent allmänt överväga sådana samhällsområden där JO och JK kontinuerligt får in särskilt många klagomål, eller där JO och JK genom sin granskning på eget initiativ uppmärksammat särskilt frekventa eller allvarliga problem.

Särskilt bör säkerställas att det finns en på rättssäkerhetsfrågor inriktad och väl fungerande sådan tillsyn över polisväsendet, åklagarväsendet och kriminalvården, över användningen av beslut om förvar enligt utlänningslagen, över behandlingen av förvarstagna personer, inklusive placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller i polisarrest, över den psykiatriska vård som bedrivs med tvång, liksom över verksamheten vid Statens institutionsstyrelses institutioner.

Översynen bör också inbegripa att överväga om ett särskilt Barnombud, efter förebild i Barn- och elevombudet vid Skolinspektionen, bör inrättas inom den myndighet som har ansvar för tillsynen över Statens institutionsstyrelses institutioner, med behörighet att företräda enskilda barn som är intagna där och vars rättigheter trätts för när.

Diskriminering

Sedan den 1 januari 2009 gäller en ny samlad diskrimineringslag (2008:567) i Sverige. Härutöver gäller Europakonventionens diskrimineringsförbud också som lag i Sverige. Härtill kommer att Sverige folkrättsligt är bundet av sitt åtagande enligt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter att upprätthålla ett diskrimineringsförbud som är mera generellt utformat. Någon svensk rättsregel som till sitt innehåll motsvarar det diskrimineringsförbudet finns inte för närvarande. Ett sådant ingår i ett tilläggsprotokoll, nr 12, till Europakonventionen, vilket Sverige dock

hittills inte har vare sig undertecknat eller ratificerat. Allt detta får, enligt min mening, vissa negativa konsekvenser för enskilda människors möjligheter att använda sig av skyddet mot diskriminering i svensk rätt.

Regeringen bör enligt mitt förslag inleda ett arbete med sikte på att Sverige så snart som möjligt ska tillträda protokoll 12 till Europakonventionen.

Diskrimineringsförbudet i den svenska diskrimineringslagen bör dessutom ges en utformning som motsvarar den icke uttömmande förteckning över förbjudna diskrimineringsgrunder som finns i artikel 14 i Europakonventionen.

Jag föreslår vidare i den här delen att regeringen, när det gått någon tid, genomför en uppföljning och utvärdering av hur domstolarna tillämpar diskrimineringslagens nya regel om diskrimineringsersättning som huvudsaklig sanktion mot diskriminering, i stället för skadestånd. Syftet med den regeln har varit att ersättningsnivåerna i diskrimineringsfall ska vara klart högre än skadestånden enligt skadeståndslagen för kränkning på grund av brott.

Ett förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäligen åtgärder för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning bör också införas i diskrimineringslagen.

Romernas situation i Sverige

Ett viktigt syfte med att arbeta systematiskt med frågor om mänskliga rättigheter är att sätta fokus på behovet av åtgärder för att främja de mänskliga rättigheterna för människor som tillhör särskilt utsatta grupper. Det kan inte råda någon tvekan om att den romska minoriteten i Sverige är just en sådan grupp. Romerna i Sverige har historiskt utsatts för allvarliga och systematiska övergrepp från det allmännas sida. Även i nutid är romer förmodligen den grupp människor i det svenska samhället som är allra mest utsatt för fördomar, diskriminering och andra former av utestängning på de flesta samhällsområden.

Oavsett regeringens ställningstagande till de olika enskilda förslag som lämnats av Delegationen för romska frågor i dess betänkande *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige* (SOU 2010:55), måste vad som redovisas där om romernas livsvillkor i Sverige bli utgångspunkt för en samordnad, långsiktigt uthållig och rättighetsbaserad ansträngning för att göra det möjligt för romer, både kvin-

nor och män, flickor och pojkar, att delta på lika villkor som andra på alla områden i det svenska samhället.

En sådan ansträngning – en strategi, en särskild handlingsplan, en nationell kraftsamling, ett ”handslag” eller något annat – måste planeras och genomföras i nära och kontinuerlig konsultation med och med ett aktivt deltagande från romerna själva.

Det fortsatta systematiska MR-arbetet när det gäller romernas situation i Sverige måste innehålla tydliga effektmål i olika frågor, det vill säga en nulägesanalys och en precisering av vilken förbättring som regeringen åtar sig att söka uppnå till en viss angiven tidpunkt.

Den överenskommelse som jag i det här betänkandet föreslår att regeringen bör söka få till stånd med Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, om samverkan mellan staten och den kommunala och regionala nivån när det gäller det systematiska MR-arbetet i Sverige, bör inkludera ett särskilt fokus på åtgärder för att säkerställa romers rätt till utbildning.

Urfolket samerna

Samerna är Sveriges enda urfolk. Den svenska nationalstatens främsta representanter – riksdagen och regeringen – har sedan i vart fall 35 år tillbaka officiellt erkänt att samerna mot den bakgrunden också har rätt till en särställning, inte minst i förhållande till majoritetsbefolkningen. Detta förhållande måste då också, naturligtvis, få konsekvenser, både för hur statens representanter förhåller sig till samerna som folk och deras företrädare, och för vilka åtgärder som vidtas för att säkerställa denna samernas särställning i praktiken.

Regeringen bör därför göra förnyade och utökade ansträngningar i syfte att göra en samlad, tydlig och rättighetsbaserad urfolkspolitik till en betydelsefull del av det framtida systematiska arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige. Arbetet med att utforma en sådan politik bör genomföras i nära konsultation med och med aktivt deltagande från företrädare för det samiska folket, och med beaktande av de synpunkter och rekommendationer som regeringen får från internationella övervakningsorgan för de mänskliga rättigheterna, däribland särskilt FN:s särskilda rapportör för urfolksrättigheter.

En sådan politik måste innefatta också en överenskommelse med företrädare för det samiska folket om en formaliserad ordning

för hur samerna ska konsulteras i alla frågor som rör deras livs-
tingelser.

Regeringen bör, enligt min mening, som en del av en sådan ur-
folkspolitik redovisa en tydlig plan med angivna delmål för hur
eventuella hinder mot en ratifikation av ILO-konventionen nr 169
om bl.a. urfolks rättigheter, ska kunna undanröjas. Här ingår bl.a.
frågan om att få till stånd gränsdragningar som tydliggör samernas
traditionella renskötselområden.

Regeringen bör vidare göra särskilda ansträngningar för att sä-
kerställa att förhandlingarna om en nordisk samekonvention
genomförs på ett sätt som innebär ett reellt deltagande och infly-
tande för samerna själva, och att den tidsplan om fem år som upp-
ställtts verkligen hålls.

Summary

I have had the task of evaluating the Swedish Government's National Action Plan for Human Rights 2006-2009 which was submitted to the Swedish Parliament, the Riksdag, in March 2006 as Government Communication 2005/06:95. The task has included submitting recommendations aimed at providing the Government with a basis for its future systematic work on human rights in Sweden.

This report, which is the result of extensive consultations, presents my views on several aspects of the national action plan, including the process by which it came into existence, its design and content, its implementation and, to the extent that has been possible, its results.

Based on the conclusions I have been able to draw from the human rights work done up until now, I put forward a number of recommendations and proposals in the report for how the Government's future systematic work on human rights should be designed. I have chosen to focus on two main areas.

The first concerns *fundamental issues of a process nature* such as the use of action plans as a method for systematic human rights work, better governance and coordination of such work, and support to and coordination of work for human rights at the local and regional level.

The second concerns what I have chosen to call a better *infrastructure for human rights* and covers aspects such as an indicator-based system for monitoring the situation for human rights in Sweden, the issue of incorporating more human rights treaties into Swedish law and the creation in Sweden of a national institution for human rights.

In addition, I have chosen to discuss *some specific areas*, including certain rights issues, namely some particular rule of law mat-

ters, discrimination, the situation for Roma and the indigenous Sami people.

Action plans as a tool for systematic human rights work

Today, the countries of the world are bound by extensive, mostly treaty-based, international obligations to maintain respect for human rights. Together, these rights make up a complex system of norms that are of immediate significance not just for concrete decisions and measures that affect one or more individuals directly, but also for far-reaching, policy decisions of an essentially political nature, for example the design of social institutions, the distribution of resources and the balancing of the rights and interests of different groups.

It is nevertheless a fact that all states, to a greater or lesser degree, betray flaws regarding the way rights are respected or safeguarded in practice. The question of how best to design work on human rights at the national level has therefore been the subject of ever-greater interest. The need to implement measures more *systematically* in order to tackle both specific rights problems as well as more general conditions that may lead to human rights being disregarded has received particular attention.

‘National human rights action plans’ as a way of working systematically with human rights have received the most attention and have been the most widely spread method used. Thirty or so states, including Sweden, have already adopted some form of such a plan. A fundamental question during my investigation has also been whether an action plan is in itself a good tool for systematic work on human rights, or whether there are reasons to suggest letting such work take an entirely different course in Sweden. My conclusion is that a national action plan, or some similar type of coherent document, does indeed have the potential to be a successful tool for systematic work for human rights implementation.

The process of designing and implementing the action plan

A more in-depth consultation

Designing a national action plan through an open, inclusive and transparent process with the broadest possible participation of all the relevant stakeholders in society has a significant effect on its chances of obtaining widespread support and emphatic impact. The broad and open consultation used when creating the latest action plan should therefore continue. It should however be supplemented with special consultations that deal specifically with subjects that are deemed to be of particular significance. The aim of these consultations should be to provide scope for a more in-depth discussion on these issues. During the consultation process, the Government should further allocate special priority to enabling particularly vulnerable groups to have their say and be heard.

Clearer ownership

In the course of my evaluation, I have reached the conclusion that the very concept of a national action plan for human rights can give rise to confusion regarding the issue of who “owns” the plan and hence in what way it is intended to be used. To reduce both uncertainty regarding the Government’s intentions as well as the risk of false expectations, the Government should aim to make the basis for the participation of the various stakeholders clearer both as regards the consultation process and when actually designing the plan. It should also clarify the purpose of the action plan and the way it is intended to be used.

A more active role for the political level

During my consultations within the Government Offices, a somewhat fragmented picture has emerged of the role played by actors at the political level (primarily cabinet ministers and state secretaries) in the action plan’s development. Some have pointed out the unusually high level of participation by the political level. The measures in the action plan seem however to have been selected and designed mainly by civil servants, and ministers and state secretaries have not been seen to be closely involved in the process.

Regardless of these somewhat conflicting reports, I have come to the conclusion that a higher degree of direct and visible political participation in and commitment to the design, implementation and monitoring of a new national action plan for human rights is necessary. This would create a more dynamic process with higher demands on the various members of the Government and all parts of the Government Offices to take active responsibility for the plan's success. This would, in turn, increase the chances of the plan having a forceful impact. The development of any future action plan should therefore be led by a group of persons at the state secretary level.

A more dynamic action plan and better monitoring

The clear impression I have gained as a result of my consultations is that, although the action plan was the subject of much attention and interest while it was being designed and adopted, its implementation has not to any greater degree been seen as relevant to the day-to-day work in the Government Offices, at central agencies or at the local or regional level.

In order to create a more dynamic action plan, it should in my opinion be made the subject of regularly recurring consultations with representatives of both government agencies and especially relevant sections of civil society. A continuous dialogue of this nature on the action plan's implementation would not only help to reinforce a broader feeling of participation in the systematic work for human rights but also increase its legitimacy outside the Government Offices.

Furthermore, amendments must continually be made to the action plan in order to maintain its topicality. New significant initiatives in the human rights field during the action plan's period of implementation should also be clearly linked to the plan. This would help achieve better coordination between different initiatives and clarify the role of such measures in relation to Sweden's international obligations as regards safeguarding human rights at the national level. To ensure that such regularly recurring updates contribute to a more dynamic action plan, the Government should monitor its implementation on an annual basis. This annual follow-up should contain a clearly evaluative element.

A clearer role for the Swedish Parliament, the Riksdag

Once a year, the Government should submit a communication to the Riksdag, in which it provides an account of the work done over the previous 12 months regarding the action plan's implementation, the results achieved and what possible new or modified measures the Government intends to take in the future. Such a communication would provide the opportunity for an annual parliamentary debate on the human rights situation in Sweden. Increasing political involvement in the implementation of the plan in this way would make a crucial contribution to the creation of a more dynamic action plan and encourage a more active public discussion about the human rights situation in Sweden.

Comments and recommendations from international bodies should be integrated in the continual development of the action plan

Various international monitoring bodies regularly submit comments and recommendations to the Government on how Sweden is meeting its obligations under international human rights law. There is currently no fixed, coherent structure within the Government Offices for dealing with and following up on these comments more systematically, which I find to be a distinct flaw.

Efforts to establish such a structure should be integrated into the Government's future systematic work on human rights and hence with the development of a national human rights action plan. This will enable the Government to analyse how the problems defined and measures chosen in the action plan relate to the recommendations from international monitoring bodies and what type or types of supplementary measures should be taken. Instances where the Government does not agree with the assessment of the monitoring bodies should be identified and the reasons for such differences in opinion should be clearly stated.

The design and content of the national action plan

While it is worth emphasising that the 135 so-called "measures" contained in the National Action Plan for Human Rights 2006-2009 represent a significant commitment by the Government, it is my overall conclusion that the plan has not played the role in the

Government's systematic work for human rights that was originally intended.

One problem with the design of the plan has been that it does not make sufficiently clear how the measures chosen relate to the description of the human rights situation in Sweden 2005 (i.e. the *base-line study*) that is included as part II of the plan. The measures vary considerably in scope and level of ambition, and it is not immediately apparent which priorities and other considerations have formed the basis for the selection and design of the measures, nor how any such considerations relate to the results of the base-line study.

At the same time, the absence of clear impact goals puts into question whether the plan during its period of implementation fully has been able to function as a guide, or "roadmap", for the Government's work on human rights. Another problem is that it is difficult to see how the content of the action plan relates to other more specialised action plans, strategies and programmes adopted by the Government in a number of different areas and which are clearly relevant to the Government's long-term objective of achieving full respect for human rights in Sweden.

A clearer presentation of the Government's own analysis of the human rights situation in Sweden

To be able to characterize the work to achieve full respect for human rights as 'systematic', a fundamental requirement is that the measures implemented are the result of conscious considerations based on a comprehensive study of the current national human rights situation. The very idea of an action plan is to come to grips with certain unsatisfactory conditions, or at least to improve a given situation.

A significant weakness in the 2005 base-line study that was included as part of the plan, is that it does not contain a clear analysis of and conclusions on a) the areas in which Sweden, in the Government's opinion, is having difficulties fulfilling its obligations on human rights, and b) which of the flaws detected are the most serious. In its future systematic work on human rights, the Government should give a detailed presentation of the main problems it has identified, what possible alternative solutions have been con-

sidered, and the considerations that have ultimately determined the choice of measures to be undertaken.

The undertakings in the action plan should be clearly forward-looking

The action plan contains several measures that do not imply any forward-looking undertakings. In my contacts with representatives of different parts of the Government Offices, it has also emerged that the design of the measures in the action plan has mainly been guided by activities or initiatives that – independent of the results of the base-line study – were already ongoing or had already been planned at various ministries when the plan was being developed.

As part of the background description to the measures in an action plan, it may be natural to present different types of initiatives that have already been decided on or that are ongoing at the time the action plan is adopted. In order, however, to ensure that the action plan itself becomes a tool that creates tangible added value, it should focus on undertakings that are clearly forward-looking, and in principle not contain measures that have already been decided on or are ongoing.

The action plan should contain impact goals

A review of the content of the action plan reveals that none of the 135 measures included in the plan has been formulated as an undertaking to attempt to achieve a certain result or impact, expressed in reasonably precise terms, during the action plan's implementation period, i.e. 'impact goals'. The overall picture that emerges from my consultations with representatives for the Government Offices is that no support for including this type of measure was forthcoming when the content of the action plan was being developed.

In its future systematic work on human rights, the Government should identify a number of areas that are of special significance and for each of these formulate the concrete improvement of the situation in the form of a certain impact or result that it undertakes to attempt to achieve during the implementation period of the action plan.

The establishment of these types of goals and targets would, in my opinion, transfer focus from the implementation of individual

activities to the extent to which a measure has actually had some kind of positive impact. Constructing the action plan around this type of undertaking would create a clearer incentive to monitor results more effectively during the implementation period of the action plan and, where necessary, to take decisions on additional measures in order to achieve the established goals.

A more clearly integrated gender equality perspective

The action plan contains a number of measures aimed at improving equality between women and men, but the extent to which these measures have actually been implemented varies somewhat. The apparent lack of a clearly integrated gender equality perspective in the action plan *as a whole* is a much more important issue, however, and one that was also discussed during my consultations. The most common view was that the gender perspective was not given much prominence during the development of the action plan. Some have even said that there was direct opposition to explicitly including gender equality issues in the development of the action plan; the view being that such issues should instead be dealt with separately.

Future systematic work on human rights should not, however, be hampered by this type of territorial or hierarchical competing. The issue of equality between women and men is an inherent part of the work to protect and promote human rights in all areas of society. The gender equality perspective should therefore be more clearly integrated into the development of a future action plan for human rights in Sweden.

A more strategic action plan

In my view, the Government's future systematic work on human rights should be based on a document that is formulated as more of a strategic tool on an overarching level than the 2006-2009 action plan. Of course, any important reforms that the Government intends to implement during the relevant time-period in order to safeguard human rights at the national level, e.g. by amending legislation or implementing special initiatives in the field of human rights education and awareness raising, should be presented in the action plan. To the greater part, however, the emphasis of the ac-

tion plan should, in my opinion, be on strategic “command and control” rather than on specific individual measures to be undertaken.

In the action plan, the Government should thus establish goals, delegate areas of responsibility, identify relevant actors and announce tasks that they will be given within their own remits to implement measures to achieve the established goals, or to draw up proposals for further initiatives. These tasks should be linked to clear time frames and reporting requirements.

When appropriate, the Government could also as part of the plan include commitments to develop specialised programmes within a certain area, in order to fulfil goals and targets established by the human rights action plan. This will create greater clarity with regard to how such more specific programmes of measures, strategies and similar instruments within different policy areas relate to the Government’s over-all systematic work to achieve the long-term objective – full respect for human rights in Sweden.

Governance and coordination of national human rights work

While the Government must take action to ensure that Sweden meets its obligations under international human rights law, the objective of full respect for human rights is in practice something that ultimately must be realised not just by the Government but also by other actors, i.e. in the day-to-day activities of government agencies and other public-sector bodies. How these activities are governed and coordinated is therefore important if the Government’s work on human rights is to be ‘systematic’ in the true sense of the word.

An improved and enhanced human rights work within the Government Offices

For the governance and coordination of work on human rights to be more effective, the Government Offices’ organisation for dealing with human rights issues at the national level must be strengthened. In this section of the report, I propose the initiation of a project within the Government Offices aimed at bringing about an human rights-integrated budget process. Greater attention should

also be paid to Sweden's obligations under international human rights law in the Government Offices' internal consultations procedures. In addition, a special human rights unit should be established with the task of coordinating and improving the Government Offices' work on human rights issues.

I further recommend that the overall planning, coordination and development of human rights issues at the national level should be led by a state secretary who is given this task as his or her principal area of responsibility.

Both junior and senior staff at the Government Offices should also be provided with significantly increased levels of training in order to ensure they have the skills required to work effectively and systematically to protect and promote human rights at the national level.

A greater clarity concerning what the Government expects from the public administration in the field of human rights

In my contacts with agencies that have received special government assignments within the framework of the national human rights action plan, or whose instructions have included references to human rights, a certain amount of uncertainty has emerged as regards what the Government ultimately has wished to achieve by these assignments. It has also been stated that the dialogue with the Government Offices as regards the Government's intentions in this respect could have been better.

I therefore recommend that in its future systematic work on human rights, the Government should communicate what it expects to achieve more clearly. Particularly, it should be made clearer to all parts of the public administration as well as the judiciary that they are under an obligation to apply the "principle of statutory interpretation in accordance with existing treaties". According to this principle, Swedish internal law shall be interpreted in a manner which is consistent with Sweden's treaty obligations, provided that such an interpretation is compatible with the express wording of the relevant statutory provision.

A review of human rights assignments given to agencies

A review should be performed of how the responsibilities of certain agencies are formulated as regards the implementation of Sweden's obligations under international human rights law. This review should aim to achieve a more carefully considered wording of such tasks and duties imposed on agencies, and better coordination with other so-called 'cross-sector' assignments. The review should also include statutory agency instructions, appropriation directions and tasks given to agencies as a result of special government decisions.

The Government Offices' dialogue with the agencies regarding their responsibility for protecting and promoting human rights should improve so that uncertainties about the Government's intentions can be avoided.

In connection with the review, the Government should consider which other agencies should be given a special responsibility for protecting and promoting human rights. One of the starting-points should be that agencies that already have or have had such a special responsibility should continue to have one. Priority should also be given to agencies whose remits and powers carry with them an inherent risk of encroaching upon individuals' human rights, as well as to agencies with widespread contacts with the general public.

For agencies that have a supervisory role, the requirements regarding their responsibility for human rights should be comprehensively worded so that they explicitly incorporate also their supervision activities.

The legal instruments governing the activities of the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice should be clarified so that it is clear that their supervision also includes how those who exercise public authority fulfil their duties in relation to Sweden's obligations under international human rights law.

Statutory agency instructions as the principal policy instrument

Fundamental requirements as regards the responsibilities of agencies for the implementation of Sweden's treaty obligations in the field of human rights should be regulated in government ordinances containing agency instructions, not in appropriation directions or in special assignments. Where appropriate, this ordinance-regulated responsibility should be supplemented with tasks in the

appropriation directions or in special government decisions, e.g. to analyse more closely the way in which human rights issues are brought to the fore in the agency's own activities, and to develop methods and tools to help it to fulfil its tasks in accordance with the statutory agency instructions.

The obligation to promote and protect human rights should be clarified in a coherent chain of statutes

In order to create the necessary conditions for a truly systematic work on human rights at the national level, the obligation of the different parts of the public administration to promote and protect human rights should be clearly established in a coherent chain of statutes.

This chain should include the regulatory framework for public and administrative law that governs the activities of agencies in more general terms, such as the Administrative Procedure Act (1986:223), the Government Agencies Ordinance (2007:515) and the Local Government Act (1991:900). It should also include certain substantive statutes in areas where there is a more obvious risk of violation of human rights, or where individuals are otherwise in a vulnerable situation.

In the latter case, it is primarily a question of statutes and provisions that provide the legal basis for different types of detention decisions, but also the Health and Medical Services Act (1982:763), the Social Services Act (2001:453), the Planning and Building Act (2010:900), the Elections Act (2005:837), certain statutes in the area of education governing pupils with special needs, as well as certain other statutes aimed at increasing participation in society on equal terms for people with disabilities should be included here.

The statutory requirements for administrative agencies and courts to specify the reasons for their decisions should be made clearer, especially regarding how an agency or a court has assessed assertions or objections based upon or supported by fundamental human rights instruments.

A clearer focus on human rights in the legislative process

A provision should be included in the Committees Ordinance (1998:1474) stating that committees and special investigators must pay particular attention to and analyse how their assignment and considerations relate to Sweden's obligations under international human rights law. In addition, the proposals submitted by committees and investigators must be formulated so that they respect and, where necessary, strengthen the protection of human rights in accordance with these obligations.

In its referrals to the Council on Legislation and in its bills and communications to parliament, the Government should always include an assessment of how the content of such a document relates to Sweden's international human rights obligations.

It should be considered how the role and tasks of the Council of Legislation can be made clearer as regards how legislative proposals relate to Sweden's obligations under international human rights law.

Human rights work at the local and regional level

In its future work on human rights, the Government should give priority to a more systematic cooperation with the municipalities and county councils on their role in safeguarding the implementation of Sweden's international obligations on human rights. When drawing up any future action plan for human rights, the municipalities and county councils should also be actively involved in the process at the earliest possible stage.

The Government should try to reach a formal agreement with the Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR) on cooperation between central government and the municipal and regional levels as regards a systematic work on human rights. Within the framework of such an agreement, the Government and SALAR should try to identify the main difficulties in implementing national human rights obligations at the local and regional levels and then together attempt to find ways of addressing them.

Such cooperation between the Government and SALAR should also involve the county administrative boards (CABs), who can

play a key role both in their supervision of and support to the municipalities in their work on human rights.

The Government should also initiate an active, systematic and continuous dialogue with the CABs on how their own work can be more effective as regards integrating the implementation of Sweden's human rights obligations into their day-to-day operations, including their supervisory activities. This dialogue should aim to strengthen cooperation among the CABs and establish closer consultation between them as a group and the Government Offices when it comes to human rights issues.

A strengthened infrastructure for human rights

Under this heading in the report, I deal with a number of issues of a methodological and institutional nature that I consider to be of importance in order to achieve the Government's long-term objective of full respect for human rights.

Indicator-based monitoring of the human rights situation in Sweden

In the 2006–2009 action plan, the Government undertook both to identify monitorable national targets for human rights and to develop indicators in order to be able to evaluate and monitor developments towards them. No coordinated targets of this nature have been proposed, however, and implementation of the action plan has only made a very limited contribution to the development of such an indicator-based monitoring system.

As part of its future systematic work on human rights, the Government should therefore initiate a structured project aimed at establishing an indicator-based system to monitor the human rights situation in Sweden. A fundamental prerequisite for the success of such a project is the establishment by the Government of national targets that are to be achieved for a number of specific human rights.

The Government should evaluate the work already carried out to develop indicators specifically to gauge the effects of measures taken to implement the United Nations Convention on the Rights of the Child and to monitor domestic children's policies, in order to draw conclusions that can be used to develop an indicator-based

monitoring system for the Government's systematic work on human rights.

There is currently a lack of disaggregated statistical data with respect to the different prohibited grounds of discrimination (e.g. ethnicity, religion or belief and sexual orientation). This lack of data constitutes an obstacle in the development of an indicator-based monitoring system, and should be addressed by the Government in its future systematic work on human rights.

Incorporation of human rights conventions into Swedish law

At present only one international human rights treaty – the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms – has been incorporated into Swedish law, meaning that the Convention itself constitutes directly applicable law as part of the national legal order.

In the report I recommend that an inquiry be appointed with the remit to investigate whether additional human rights treaties should be incorporated into Swedish law. Such an inquiry should analyse the benefits and disadvantages of incorporation, determine whether such an incorporation should take place and if so, which human rights treaties would be appropriate to incorporate and to what extent these should also take precedence over other laws. The inquiry should also analyze to what extent and how the judiciary relies on Sweden's international human rights obligations in its jurisprudence.

A national institution for human rights

In the report, I recommend the Government to start working towards the establishment of an independent national institution charged with protecting and promoting human rights in Sweden, in accordance with the Principles relating to the Status of National Institutions, known in short as the 'Paris Principles'. In my view, such an institution should be established as a new agency, for example in the form of a Human Rights Commission.

The mandate of this new Commission should be regulated by law, preferably by the Swedish Constitution. The Commission

should be established as a public agency under the Swedish Parliament, the Riksdag.

The Commission's main task should be to investigate and report on how human rights are being respected in Sweden and to propose measures to improve the situation. It should also put forward legislative amendments or other measures needed to ensure fulfilment of Sweden's international human rights obligations, maintain contacts with international organisations and also in other respects take part in international cooperation on issues relating to human rights. Its tasks should also include promoting education and training, research and professional development, information and increased awareness of human rights in Sweden.

Increased knowledge and awareness of human rights

An important part of achieving the objective of full respect for human rights is to increase knowledge and awareness of human rights. Furthermore, information and education measures to ensure the implementation of Sweden's human rights obligations form, as such, a part of these obligations.

In order to properly carry out their tasks, Swedish public sector professionals must have sufficient knowledge of human rights to be able to identify situations where convention-based rights have to be taken into account, and in particular when applying provisions that allow public authorities a margin of appreciation.

In order to safeguard the realisation of human rights in Sweden, it is therefore also of crucial importance that a wide range of professional education programmes clearly contain tailored training, as well as examination requirements dealing with Sweden's international human rights obligations.

With the help of the National Agency for Higher Education, the Government should monitor and further develop existing measures to secure that relevant higher education programmes provide students with the necessary knowledge of and skills in human rights.

The task of the Swedish Council for Strategic Human Resources Development ("*Krus*") is linked to human rights issues, insofar as it includes how new public administration employees can receive training to make them acquainted with the core values of a public ethos. As far as I have been able to ascertain, this task how-

ever does not include any coordinated programme for the training of civil servants on different levels of government administration regarding Sweden's international human rights obligations. Such knowledge and skills are necessary in order to safeguard respect for human rights. In the report I recommend the Government to instruct the Krus agency to design a long-term programme on how to systematically give staff on different levels of government administration customised training in human rights.

The judiciary has a crucial role in the realisation of human rights. Judges must therefore be sufficiently knowledgeable about Sweden's international human rights obligations in order to be able to ensure that Swedish law is interpreted and applied in accordance with these obligations. I propose that the Government consult with the National Courts Administration and consider further measures to ensure a high level of knowledge and awareness within the judiciary in these respects.

The measures to be implemented should include an inventory and analysis of the current level of knowledge and the need for training among judges. It should for example be considered whether it is possible to introduce compulsory minimum requirements for in-service professional training also for permanently employed judges.

Greater general knowledge about Sweden's international human rights obligations is also important to increase what the Government in some specific policy areas has chosen to call "*citizens empowerment*". Citizens who do not know their rights and do not understand the context within which they can demand them are not very likely to try to do so. Human rights information and awareness-raising directed towards the general public should therefore also be a fundamental and integrated part of the Government's future systematic work on human rights.

Certain specific areas

Investigating allegations of excessive violence by police officers

The way alleged criminal offences and other forms of misconduct by police employees are investigated, and particularly whether it is appropriate for "police officers to investigate police officers" has been a recurring subject of public debate in Sweden. The question

has also been highlighted by a number of international bodies who monitor Sweden's compliance with its international obligations regarding the protection of human rights. On several occasions, these bodies have recommended the establishment of an office that is independent of the police authorities, which should be given the task to investigate alleged offenses by police employees.

The issue has been the subject of several public inquiries. So far, however, the Government has elected to reform the management of internal police inquiries within the framework of the current system. A revised system has recently come into force on 1 January 2011. The new system differentiates more clearly between internal police inquiries and other police activities. Organisationally speaking, internal inquiries are performed at the National Police Board instead of, as previously, under the auspices of local police authorities. They will also be housed in separate premises. This is without doubt an improvement compared to the previous system.

I propose in the report that the Government carry out an evaluation of the effects of this reform after a certain period of time. This evaluation should be primarily based on an empirical study, i.e. a closer scrutiny of how internal inquiries are actually conducted in practice.

I also recommend that the Government take measures to create a system whereby all cases where a person has died or been seriously injured in connection with an intervention by the police, be the subject of a compulsory independent and prompt inquiry procedure, regardless of whether there are grounds for believing that a criminal offense has been committed or not.

Restrictions imposed on remand prisoners

The situation for persons who have been detained on remand has been repeatedly criticised by international monitoring bodies, primarily with respect to the restrictions imposed upon them as regards their contact with other detainees and the outside world in general. Some improvements have been made as a result of the introduction of a new Treatment of Persons Arrested or Remanded in Custody Act (2010:611). In this report I recommend that the Government plan for a thorough evaluation of the effects of this Act with regard to the use of restrictions imposed on remand prisoners.

Depending on the results of the evaluation, the Government should consider whether further legislative or other measures should be taken. Such measures may include obliging the public prosecutor to specify any intended restrictions to be imposed and, as a main rule, also the reasons for these at the time of requesting the Court's permission to impose restrictions on a detainee. Other such measures could be to introduce rules obliging the courts to specify their reasons for granting a prosecutor's request in these respects.

The Government should furthermore take measures to ensure that reliable statistics are regularly compiled on the number of persons detained, and how often permissions to impose restrictions are granted by the courts. These statistics should also include disaggregated data on the actual use of such restrictions, e.g. with respect to different parts of the country, specific types of restrictions and how long they are in force. In addition, the statistics should be the subject of regular and thorough analysis, in order to give effect to the Government's expressed ambition that restrictions on remand prisoners be used as restrictively as possible.

Persons detained under aliens legislation

The detention of aliens, e.g. awaiting the implementation of a decision on refusal of entry or deportation, has also been criticised by international human rights monitoring bodies. The same is true for the placing of such persons in remand centres, prisons or police cells.

I propose in the report that the Government initiate an amendment to the provisions governing detention decisions in accordance with the Aliens Act (2005:716) so that it becomes clear that such decisions may be taken only when absolutely necessary.

The Government should also promptly initiate amendments to the Aliens Act to the effect that detention decisions must always be subject to judicial examination. In connection with such an amendment, it should also be considered whether an absolute time-limit can be introduced on how long someone can be detained under these circumstances. Furthermore, I propose that the Government take prompt measures to ensure that persons detained under the Aliens Act are not placed in prisons, remand centres or in police cells on the grounds that they may constitute a danger to either

themselves or others and therefore cannot be allowed to stay in a detention centre specially created for detained persons awaiting deportation.

Threats and violence against prisoners from other inmates

The responsibility rests heavily on the prison authorities to protect prisoners against abuse from other inmates. An incarcerated person has little chance of defending himself or herself against threats and violence. Effective protection against such abuse must therefore be provided by the Swedish Prison and Probation Service.

I have come to the conclusion that the work of the Prison and Probation Service to safeguard these rights of prison inmates does not live up to what must be expected. I recommend the Government to commission the Prison and Probation Service to develop a clear safety and security strategy, including defined goals when it comes to incidences of threatening behaviour and violence against detained persons from other inmates. One fundamental principle governing such a strategy must be that measures to tackle violence or threatening behaviour among inmates must be primarily aimed at the perpetrator and not at the victim of such abuse.

Access to legal representation and information on rights

The right of access to a defence counsel or other legal representation constitutes a fundamental legal right that can be of crucial importance for the safeguarding of the right to freedom and personal safety and of the right to a fair trial. This right, in addition to other procedural rights afforded to a detained person, can only be asserted effectively, if the person in question knows these rights exist. This is not always the case and Swedish conditions have been the subject of attention by international monitoring bodies also in this regard.

I have come to the conclusion that the Government should initiate a legislative amendment to clarify that a person who is to be questioned or asked to provide information as part of a preliminary police investigation, but who is not a named suspect in the case, also has the right to legal representation. Within the framework of such a legislative initiative, it should be considered whether the

scope for appointing a public defence counsel should also be extended in a similar way.

The Government should also reconsider whether there is a need for statutory amendments in order to clarify that persons arrested or remanded in custody, as well as persons being questioned during a police investigation, must always be immediately informed of certain fundamental legal rights, including the right to remain silent and the possible legal consequences at a subsequent trial of a decision to either speak or to remain silent during questioning.

I also recommend that the Government consider the issue of inserting an explicit provision into the Legal Aid Act (1996:1619) stating that legal aid must always be granted if that is necessary in order to comply with Sweden's obligations under the European Convention on Human Rights.

A strengthened regular supervision of the treatment of detained persons

It is my recommendation that the Government take measures to ensure that there are relevant public authorities responsible for a regular, continuous, independent and rights-based supervision within certain key areas of society.

When assessing which areas should be included in the remit of one or more of these supervisory bodies, the Government should in general consider areas in which the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice receive a particularly high number of complaints, or in which these bodies have highlighted especially frequent or serious problems. In particular, there must be an efficient such supervision of the police authorities, the prosecution service and the prison and probation service. There must also be effective supervision of the use of decisions to detain persons under the aliens legislation, of compulsory psychiatric care interventions, and of the institutions run by the National Board of Institutional Care.

The Government's review should also include the possible establishment of a Children's Rights Representative within the National Board of Health and Welfare, with the responsibility for supervising the institutions run by the National Board of Institutional Care, modelled on the Children and School Pupils Representative at the Swedish Schools Inspectorate. This representative should have the legal authority to represent individual children

who have been taken into custody at these institutions and who claim that their rights have been violated.

Discrimination

The Discrimination Act (2008:567) prohibits discrimination on grounds of sex, transgender identity or expression, ethnicity, religion or other belief, disability, sexual orientation and age. This list of grounds is exhaustive. The Act has a wide, but not universal, scope of application that covers primarily employment and occupation, education, the provision of goods and services, labour exchange services, public unemployment services, membership of certain types of organisations, health care and social services, as well as military service.

Protocol 12 to the European Convention on Human Rights, to which Sweden is not a party, on the other hand contains a prohibition of discrimination which is universal in the sense that it prohibits discrimination in relation to any right prescribed by law, and also discrimination in general by any public authority.

It is my recommendation that the Government should initiate a process with the objective that Sweden should ratify Protocol 12 of the European Convention on Human Rights as soon as possible. I also recommend that the Discrimination Act be amended to include a non-exhaustive list of prohibited grounds of discrimination in the same way as Article 14 of the European Convention.

I further recommend that the Government, after a period of time, evaluate how the Swedish courts are applying the Discrimination Act's provision on financial compensation to victims of discrimination, which was introduced to ensure that the compensation levels in cases of discrimination are clearly higher than the damages awarded under the general Tort Liability Act.

A broad provision should also be included in the Discrimination Act to prohibit discrimination in the form of failure to take reasonable measures of accommodation to ensure access for persons with disabilities.

The situation for Roma in Sweden

An important element of any systematic human rights work must be to put focus on measures to protect and promote the human rights of persons belonging to particularly vulnerable groups. There can be no doubt that the Roma minority constitutes such a group in Sweden. Roma have been subject to serious and systematic abuse by society throughout history. Even today, Roma are probably more subjected to prejudice, discrimination and other forms of social exclusion than any other group in Swedish society.

The Delegation for Roma Issues published a comprehensive report in the summer of 2010 on the situation of Roma in Sweden. This report, *Roma Rights – a strategy for Roma in Sweden* (SOU 2010:55), contains a wide range of proposals to achieve the objective of full and equal participation of Roma in the Swedish society.

Regardless of how the Government chooses to act on these individual proposals, I recommend that the report be the starting-point for coordinated, long-term and rights-based government efforts to enable Roma women and men, girls and boys to participate on equal terms with other people in all areas of Swedish society.

These efforts must be planned and implemented in close and continuous consultation with and with the active participation of the Roma themselves.

The Government's future systematic work on human rights as regards the situation for Roma in Sweden must contain clear impact targets in a number of different areas and thus specify the improvements the Government undertakes to try to achieve in those areas within a certain time-frame.

The agreement that I propose the Government should seek to establish with the Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR) on cooperation between central government and the local and regional level as regards systematic work on human rights, should include a particular focus on measures to safeguard Roma's right to education.

The Sami – Sweden's indigenous people

The Sami are Sweden's only indigenous people. That the Sami in this capacity also have the right to a special status has been publicly recognized by representatives of the Swedish nation state for at least 35 years.

In the report I recommend the Government to make renewed and more concerted efforts to include a coherent, clear and rights-based indigenous people's policy as an important component of its future systematic work on human rights in Sweden. Such a policy should be developed in close consultation with and with the active participation of representatives of the Sami people, and should take into account the comments and recommendations submitted to the Government by international human rights monitoring bodies, including in particular the United Nations Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples.

Furthermore, such a policy must also include an agreement with representatives of the Sami people on a formal system of consultation with the Sami on all issues affecting their life conditions.

As part of such a policy, the Government should also present a clear plan for how any obstacles to a ratification of the ILO Convention No. 169 on the rights of indigenous and tribal peoples can be overcome. Furthermore, the Government should make particular efforts to ensure that the negotiations on a Nordic Sami convention include real and effective participation and influence for the Sami themselves and that the established five-year time-frame is respected.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Bakgrund

Den 9 mars 2006 överlämnade regeringen till riksdagen en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009 (skr. 2005/06:95). Denna handlingsplan, som var den andra i ordningen, bestod av två separata delar: en kartläggning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige år 2005 (handlingsplanens del II) och en egentlig handlingsplansdel bestående av 135 åtgärder avsedda att stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige (handlingsplanens del I).

Arbetet med handlingsplanen bedrevs inom Regeringskansliet med Justitiedepartementet som huvudansvarigt och samordnande departement. Som en väsentlig del av detta arbete genomfördes ett omfattande samråd där möjlighet att delta gavs till företrädare för bl.a. myndigheter, kommuner och landsting, de politiska partierna och det civila samhället, dvs. icke-statliga aktörer i form av bl.a. arbetsmarknadens parter, organisationer, föreningar, trossamfund och andra grupper. Totalt inbjöds omkring 400 olika aktörer, indelade i ett antal informella referensgrupper, att inkomma med synpunkter och förslag på såväl kartläggningen som själva handlingsplanen.

Handlingsplanens *åtgärd 132* innebar att den särskilda interdepartementala arbetsgrupp för mänskliga rättigheter som finns i Regeringskansliet skulle få i uppdrag att följa upp planens genomförande. Sedan tidsperioden för handlingsplanens genomförande löpt ut har en sådan uppföljning också genomförts. Denna uppföljning har haft karaktären av en faktaredovisning och har inte innehållit någon värdering av handlingsplanens åtgärder eller av hur dessa genomförts.

I handlingsplanen konstaterade regeringen att den utvärdering av den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna¹ som utfördes av dåvarande generalsekreteraren för Olof Palmes Internationella centrum, Thomas Hammarberg, utgjort ett mycket värdefullt material vid den nu aktuella handlingsplanens utarbetande. Som en ytterligare åtgärd åtog sig regeringen därför att senast under våren 2010 låta utvärdera handlingsplanens genomförande (*åtgärd 134*).

1.2 Utredningsuppdraget

Regeringen beslutade den 17 december 2009 att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en utvärdering av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna.² Chefen för Integrations- och jämställdhetsdepartementet, statsrådet Nyamko Sabuni, utsåg samma dag dåvarande generaldirektören i Regeringskansliet, Hans Ytterberg, att vara särskild utredare. Den 11 november 2010 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen, varigenom utredningstiden förlängdes så att uppdraget skulle redovisas senast den 31 mars 2011.³

Mitt uppdrag har enligt direktiven varit att utvärdera handlingsplanens genomförande och resultat, samt att med utgångspunkt i utvärderingen lämna rekommendationer inför det fortsatta systematiska arbetet med mänskliga rättigheter på nationell nivå. Direktiven finns i sin helhet i *bilaga 1 och 2*. Regeringen angav i direktiven att även själva processen med att formulera handlingsplanen är viktig eftersom en väl genomförd probleminventering och prioriteringsdiskussion kan bidra till ett intensifierat offentligt samtal om mänskliga rättigheter, mobilisera olika aktörer kring prioriteringarna på området samt bidra till bättre samordning av arbetet för att uppnå det långsiktiga målet om full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. I utvärderingen har därför ingått även att göra en bedömning av metod och process i samband med handlingsplanens tillkomst, utformning och innehåll. Utvärderingens primära syfte har varit att ge ett bra underlag för regeringens fortsatta systematiska arbete med frågor om mänskliga rättigheter i Sverige.

¹ Thomas Hammarberg och Anna Nilsson: *"Bra början, men bara en början"*, *En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna - Justitiedepartementet, (JU2004/6673/D)*.

² Dir. 2009:118.

³ Dir. 2010:122.

I mitt uppdrag har närmare ingått:

- att utvärdera hur åtgärderna i handlingsplanen genomförts med fokus på vilka metoder som använts samt val av aktörer,
- att utvärdera handlingsplanens såväl långsiktiga som kortsiktiga resultat,
- att undersöka hur bl.a. myndigheter lagt upp arbetet med de olika uppdragen som följer av handlingsplanen och om dessa uppdrag påverkat deras arbete med frågorna, samt
- att bedöma vilka styrformer som får mest genomslag när det gäller att långsiktigt utveckla arbetet med dessa frågor.

Relevans, resurseffektivitet, ägandeskap, delaktighet, hållbarhet, inverkan, räckvidd samt samordning har varit bedömningskriterier som jag haft att beakta i mitt arbete. I mina direktiv har också framhållits att goda exempel på samarbetsmekanismer mellan den statliga, regionala och lokala nivån från andra länder eller internationella organisationer kan vara av intresse.

Det har ingått i mitt uppdrag att samverka med relevanta aktörer inom de referensgrupper som deltagit vid utarbetandet av handlingsplanen, med Sveriges Kommuner och Landsting samt med dem som insatserna riktat sig mot. I mina direktiv har även angivits att jag i mitt arbete ska ha kontakt med Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige.

Enligt direktiven ska jag även behandla vilka finansiella konsekvenser eventuella förslag kan ge och lämna förslag till finansiering.

1.3 Hur arbetet bedrivits

I handlingsplanen angav regeringen som en utgångspunkt i arbetet med planen att den borde utarbetas genom en öppen process för konsultation med olika delar av samhället. Med hänvisning till Förenta nationernas (FN) handbok om nationella handlingsplaner⁴ betonades att sådana handlingsplaner är betydelsefulla både som resultat och process och att båda dessa aspekter skulle ses som lika viktiga. På detta sätt menade regeringen att olika delar av samhället

⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series No. 10, United Nations, 29 augusti 2002 (FN:s handbok).

skulle kunna mobiliseras i arbetet för de mänskliga rättigheterna och kännedom spridas om den kommande handlingsplanen. Konsultation och dialog framhölls som viktiga också för att öka förtroendet, legitimiteten och effektiviteten i arbetet med att uppnå full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige.⁵

Inte minst mot denna bakgrund har det varit naturligt att en väsentlig del av mitt arbete med utvärderingen av handlingsplanen och de förslag inför regeringens fortsatta systematiska arbete med mänskliga rättigheter som jag lämnar i detta betänkande, har utgjorts av omfattande konsultationskontakter med berörda organisationer och myndigheter.

Dessa samråd har genomförts både skriftligen och vid sammanlagt ett 60-tal olika möten med företrädare för Regeringskansliet, statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner, landsting samt enskilda organisationer.

För att inhämta skriftliga synpunkter på de frågor som aktualiseras i mina direktiv har jag till en bred krets av mottagare översänt en enkät angående bl.a. handlingsplanens tillkomst och genomförande. Enkäten har skickats till samtliga aktörer inom de referensgrupper som deltagit i handlingsplanens utarbetande, liksom till ett antal ytterligare intressenter vilkas erfarenheter och synpunkter bedömts vara av betydelse för mitt uppdrag. En förteckning över mottagarna av enkäten finns bifogad som *bilaga 3*.

Med utgångspunkt bl.a. från inkomna enkätsvar har jag därefter genomfört samrådsmöten med ett antal relevanta aktörer. Dessa samråd har genomförts såväl genom enskilda överläggningar som i form av möten med flera olika aktörer samtidigt.

Konsultationer om de frågeställningar som utredningen berör har på detta sätt genomförts med Barnombudsmannen (BO), Centrum för rättvisa, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter, Handikappförbunden (HSO), Justitiekanslern (JK), Justitieombudsmannen (JO), Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL), Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Rädda barnen, Sensus Studieförbund, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska sektionen av Amnesty International, Svenska Röda Korset, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges kvinnolobby och Synskadades Riksförbund.

⁵ Skr. 2005/06:95, *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009*, (handlingsplanen), s. 20.

Överläggningar har vidare hållits med företrädare för akademien för juridik, psykologi och socialt arbete vid Örebro universitet, juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Raoul Wallenberginstitutet och Teologiska högskolan Stockholm, liksom med Arbetsgivarverket och Svenskt Näringsliv.

Särskilda samrådsmöten har genomförts med fokus på situationen för urfolket samerna och för den romska nationella minoriteten. Detta har skett genom möten *dels* med företrädare för Landsförbundet Svenska Samer, Renägarförbundet, Samiska rättsförbundet, Svenska Samernas Riksförbund, Svenska sektionen av Samerådet och Samernas utbildningscentrum, *dels* med de romska referensgrupper som varit knutna till DO respektive Delegationen för romska frågor. Jag har i anslutning till detta även haft överläggningar med Sametinget och Sameskolstyrelsen, liksom med Delegationen för romska frågor.

Även Barnens Rätt i Samhället (BRIS), Frälsningsarmén, Galltje Sydsamiskt kulturcentrum, Hyresgästföreningen, Landsorganisationen i Sverige, Riksorganisationen Same Ätnam, Saminuorra, Svenska kyrkan, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS), fackförbundet SKTF, Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges Muslimska Råd, Tjänstemännens Centralorganisation och Värnpliktsrådet har inbjudits till konsultationer men har avstått från att delta.

För att inhämta kunskap om genomförandet av de myndighetsuppdrag som regeringen under perioden 2006–2009 lämnat i enlighet med handlingsplanen har en särskild enkät översänts till berörda myndigheter, nämligen Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Forum för levande historia, Försäkringskassan, Högskoleverket, Kriminalvården, Kustbevakningen, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska myndigheten, Statens institutionsstyrelse, Statens skolinspektion Statens skolverk, Trafikverket, Tullverket, Åklagarmyndigheten, samt samtliga länsstyrelser.

Jag har även genomfört kompletterande överläggningar med ett urval av dessa myndigheter i form av bilaterala samrådsmöten med företrädare för Domstolsverkets Domstolsakademi, Försäkringskassan, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse samt länsstyrelserna i Värmlands respektive Västra Götalands län. Jag har även, i anslutning till ett möte mellan Sveriges länsråd, haft möjlighet att inhämta erfarenheter och synpunkter från företrädare för samtliga Sveriges länsstyrelser utom en.

I syfte särskilt att ta del av erfarenheter och synpunkter kring frågeställningen hur man bäst kan säkerställa att Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter genomförs på lokal och regional nivå har jag haft överläggningar med såväl Sveriges Kommuner och Landstings styrelses arbetsutskott som med denna organisations särskilda beredning för demokratifrågor. Tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har jag även genomfört ett seminarium om systematiskt arbete för mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå, vid vilket företrädare för ett femtontal kommuner deltog. Jag har genom samråd med medlemmarna i det Nationella Nätverket för Mångfald och Mänskliga Rättigheter i Sverige (NNM), ett nätverk för tjänstemän inom bl.a. kommuner och länsstyrelser, haft tillfälle till ytterligare dialog kring den frågan.

En väsentlig del av utvärderingsarbetet har berört hur frågor om mänskliga rättigheter hanteras i Regeringskansliet och hur arbetet kring handlingsplanens utarbetande och genomförande organiserats och bedrivits. Jag har för att belysa dessa frågor genomfört ett tjugotal möten med tjänstemän från samtliga departement som vid olika tidpunkter varit företrädare i den interdepartementala arbetsgruppen för mänskliga rättigheter (IDA) eller som på annat sätt haft någon koppling till dess arbete. I praktiken har det inneburit överläggningar med företrädare för samtliga delar av Regeringskansliet utom Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen.

För att ta del av de internationella synpunkter och erfarenheter som finns kring systematiskt arbete för mänskliga rättigheter har jag överlagt med företrädare för FN:s Högkommissarie för mänskliga rättigheter (UNOHCHR) i Genève och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) i Wien. Jag har vid ett besök i Strasbourg även samrått kring sådant arbete med Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter, Thomas Hammarberg.

En svårighet i arbetet har varit att jag parallellt med detta utredningsuppdrag varit förordnad av regeringen som ledamot i Delegationen för mänskliga rättigheter.⁶ Denna delegation inrättades som ett resultat av *åtgärd 103* i handlingsplanen och jag har alltså på detta sätt kommit att få dubbla roller. Det har i sin tur medfört att jag funnit det olämpligt att låta min utvärdering omfatta också de delar av handlingsplanen som direkt handlar om delegationens verksamhet. Efter att jag påtalat detta för regeringen har jag, sedan andra

⁶ Dir. 2006:27, 2007:114, 2008:92 och 2009:125.

tänkbara handlingsalternativ övervägts och förkastats, slutligen valt att i arbetet med utvärderingen av handlingsplanen inte ta med de delar som handlar om delegationens arbete. Jag förutsätter samtidigt att delegationens verksamhet, i den omfattning som bedöms lämplig, kommer att bli föremål för utvärdering på annat sätt.

1.4 Betänkandets innehåll

Mitt uppdrag har enligt regeringens direktiv inneburit att lämna rekommendationer som kan ge regeringen underlag för dess fortsatta systematiska arbete med frågor om de mänskliga rättigheterna i Sverige (genom betänkandet återkommande benämnt som *systematiskt MR-arbete*). Däremot har det inte omfattat att lämna färdiga förslag till författningsreglering. Några sådana förslag återfinns därför inte heller i det här betänkandet.

Som redan framgått har mitt uppdrag till sin omfattning varit synnerligen brett och även öppet formulerat. Här har ingått både mer principiella frågeställningar med inriktning på metod och process, styrning, val av aktörer m.m. och de sammanlagt 135 ”åtgärder” av mer eller mindre konkret karaktär som handlingsplanen innehåller. Mot den bakgrunden bör läsaren av det här betänkandet inte heller bli förvånad över att finna att det innehåller avsnitt som sinsemellan skiljer sig avsevärt i fråga om både innehåll och abstraktionsnivå.

Några kännetecknas huvudsakligen av ett tydligt övergripande perspektiv. Det gäller *kapitel 2* som ger en kort bakgrund till systematiskt arbete med frågor om mänskliga rättigheter, *kapitel 3* som behandlar handlingsplaner som metod, och där jag även lämnar rekommendationer av mer principiellt slag i fråga om regeringens fortsatta systematiska MR-arbete, samt *kapitel 5* som handlar om behovet av stöd till och samordning av MR-arbetet på lokal och regional nivå.

Kapitel 4 tar upp frågor om styrning och samordning av statens eget arbete med frågor om de mänskliga rättigheterna, som frågornas hantering i Regeringskansliet, behovet av en större tydlighet med regeringens avsikter med sin politik på det här området, betydelsen av författningsreglering och annan myndighetsstyrning för ett bättre genomslag för de mänskliga rättigheterna, och om bl.a. utredningsväsendets roll. Här finns också mera konkreta rekom-

mendationer som, om än i relativt generella termer, handlar om vissa författningsändringar.

Kapitel 6 tar sikte på behovet av en förstärkt infrastruktur för MR-arbetet och behandlar i det sammanhanget så vitt skilda frågor som arbetet med indikatorbaserad uppföljning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige, huruvida fler internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna bör inkorporeras i svensk rätt, behovet av ett nationellt organ med uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, samt några särskilda aspekter på frågan om kunskap och kompetensutveckling när det gäller Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

I *kapitel 7* har jag sedan valt att ta upp ett antal mera konkreta frågeställningar. Det ligger i sakens natur att det med de resurser som stått till mitt förfogande inte varit möjligt att för var och en av de 135 åtgärder som handlingsplanen innehåller utföra en granskning av åtgärdens bakgrund, syfte och innehåll, att självständigt undersöka i vilken omfattning och i så fall på vilket sätt ansvariga aktörer fullgjort sin uppgift, samt att undersöka och utvärdera åtgärdens effekter.

Jag har i stället sett mig tvingad att bland de många angelägna frågor som var och en i och för sig skulle kunna förtjäna att uppmärksammas, särskilt välja ut ett mindre antal specifika frågeställningar och sakområden för en närmare granskning och diskussion.

På detta sätt behandlar jag här vissa rättsstatliga frågor, som hanteringen av polisens s.k. internutredningar, behandlingen av frihetsberövade personer, tillgången till rättsligt biträde och information om vissa grundläggande rättigheter, samt behovet av en förstärkt ordinär tillsyn på vissa rättsområden.

Kapitlet omfattar också särskilda avsnitt om några principiellt viktiga frågor på diskrimineringsområdet, liksom om romernas och urfolket samernas situation i Sverige.

Kapitel 8 innehåller en konsekvensbeskrivning.

Mina utredningsdirektiv har fogats till betänkandet som *bilaga 1* och *2*. *Bilaga 3* innehåller en förteckning av mottagarna av den skriftliga enkät som jag skickat ut med begäran om synpunkter när det gäller handlingsplanens tillkomst och genomförande och i *bilaga 4* redovisas i sin helhet FN:s s.k. *Parisprinciper* om nationella organ till skydd för och främjande av de mänskliga rättigheterna.

2 Systematiskt arbete med mänskliga rättigheter – en bakgrund

2.1 Att arbeta systematiskt med mänskliga rättigheter

Det internationella systemet till skydd för de mänskliga rättigheterna har sedan sin tillkomst åren efter andra världskrigets slut utvecklats till att bli ett mycket omfattande folkrättsligt regelverk. Skyddet omfattar ett brett spektrum av rättigheter, såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella. Sedan världskonferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993 är det också allmänt accepterat att dessa rättigheter är ömsesidigt samverkande och odelbara. I den deklaration som antogs av FN:s medlemsstater vid mötet (Wiendeklarationen) slås sålunda fast:

All human rights are universal, indivisible and interdependent and inter-related. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.¹

Detta innebär att de olika rättigheterna utgör delar av samma helhet på ett sådant sätt att ingen enskild rättighet kan sägas vara ”viktigare” eller mer betydelsefull än någon annan. Att t.ex. hävda att ekonomiska, kulturella och sociala rättigheter kan ägnas uppmärksamhet först sedan de medborgerliga och politiska rättigheterna fullt ut genomförts är inte möjligt, lika litet som de ekonomiska,

¹ Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23, del I, st. 5.

sociala och kulturella rättigheterna kan ges företräde på ett sådant sätt att deras genomförande främjas på direkt bekostnad av medborgerliga och politiska rättigheter. De olika rättigheterna är vidare ofta direkt beroende av varandra. Yttrandefriheten omfattar en rätt att fritt ta emot och själv sprida information. Den rätten liksom rätten att delta i sitt lands politiska liv, inklusive rätten att delta i allmänna val både som väljare och som kandidat till att bli vald, är exempelvis beroende av att rätten till utbildning och rätten till en tillfredsställande levnadsstandard i form av tillgång till mat respekteras.

Rättigheternas ömsesidigt samverkande och odelbara karaktär innebär emellertid inte att alla rättigheter är av samma slag. Medan vissa rättigheter, t.ex. förbudet mot tortyr, är absoluta i den mening att något ingrepp i rättigheten över huvud taget inte får ske, kan de flesta rättigheter under vissa förutsättningar göras till föremål för inskränkningar. En *kränkning* av en sådan rättighet sker således först när rättigheten inskränkts på ett otillåtet sätt.

En skillnad mellan medborgerliga och politiska rättigheter å ena sidan, och ekonomiska, kulturella och sociala rättigheter å den andra, ligger också i att medan de förstnämnda rättigheterna i princip ska genomföras fullt ut redan från den tidpunkt då en stat gör sitt internationella åtagande, så har de sistnämnda till stor del karaktären av mål att eftersträva, mål som staterna förbundit sig att gradvis förverkliga.²

Detta ska inte uppfattas så att de åtaganden som en stat gjort i fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skulle vara mindre bindande än andra konventionsförpliktelser. Också dessa åtaganden medför vad som är i allra högsta grad reella förpliktelser, bl.a. skyldigheten att faktiskt vidta åtgärder i syfte att uppnå rättigheternas förverkligande. Dessutom är varje fördragsslutande stat skyldig att redan från början se till att den nivå för dessa rättigheter som går att uppnå i staten vid varje givet tillfälle tillförsäkras alla, utan diskriminering av något slag.³

Världens stater är alltså i dag bundna av omfattande, i första hand konventionsbaserade, internationella förpliktelser att upprätthålla respekten för de mänskliga rättigheterna. Tillsammans ut-

² FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, artikel 2.1, Sveriges internationella överenskommelser (SÖ) 1971:41.

³ Jfr FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, *General Comment No. 3. The nature of State Parties obligations* (Art. 2 para. 1), 14 december 1990, st. 2 och 9, samt *General Comment No. 20. Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights* (art 2, para. 2), 2 juli 2009, st. 7.

gör dessa förpliktelser ett komplext system av normer med omedelbar relevans för en mycket stor del av staternas inre liv. Det internationella regelverket till skydd för de mänskliga rättigheterna har betydelse inte bara för konkreta beslut och åtgärder som omedelbart berör enskilda individer, utan också för långsiktiga politiska ställningstaganden, t.ex. om utformningen av samhällets institutioner, fördelning av resurser och de avvägningar som måste göras mellan olika gruppers rättigheter och intressen.

Samtidigt kan konstateras att det finns en bristande överensstämmelse mellan de rättigheter som slås fast i internationella och regionala konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna och det sätt på vilket rättigheterna i praktiken respekteras och säkerställs i enskilda länder. Brister i förhållande till gjorda åtaganden är, i större eller mindre utsträckning, ett faktum i alla stater, också i Sverige. Den stora utmaningen torde i dag inte vara att utveckla ytterligare internationella instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna, utan att säkerställa att det befintliga regelverket verkligen genomförs och respekteras på nationell, regional och lokal nivå i de stater som åtagit sig att följa det.

Det är mot denna bakgrund inte överraskande att frågor om hur det nationella arbetet för mänskliga rättigheter bäst bör utformas kommit att mötas av ett allt större intresse. Uppmärksamhet har riktats mot metoder för att på ett mer *systematiskt* sätt vidta åtgärder för att komma till rätta med såväl specifika rättighetsproblem som mer generella förhållanden som var för sig eller tillsammans kan leda till att enskildas mänskliga rättigheter träds för när. Som exempel på sådana förhållanden kan nämnas t.ex. bristande kunskap hos enskilda människor eller grupper av personer i befolkningen eller hos myndighetsföreträdare om vad de mänskliga rättigheterna innebär, avsaknad av tillräckligt starka institutionella strukturer med uppgift att upprätthålla respekten för dessa och bristande samordning mellan aktörer på nationell respektive lokal och regional nivå.

2.1.1 Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter

I det här betänkandet används uttrycket ”systematiskt” för att beteckna ett arbete som bedrivs samlat, genomtänkt och uthålligt i motsats till enskilt, splittrat och tillfälligt. Som Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter (MR-kommissarien) fram-

hållit i en rekommendation om systematiskt arbete för mänskliga rättigheter på nationell nivå⁴ finns det emellertid inte någon allmänt vedertagen metod för hur ett sådant systematiskt arbete bör bedrivas. I rekommendationen behandlas dock ett antal olika komponenter som bedömts vara av betydelse för att arbetet med att ge de mänskliga rättigheterna fullt genomslag på nationell nivå ska bli effektivt. Dessa komponenter sägs utgöra delar av en kontinuerlig process och bör enligt rekommendationen lämpligen användas i kombination med varandra.

Således framhålls i rekommendationen att för att en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter ska få ett verkligt genomslag måste den åtföljas av ansträngningar som bl.a. syftar till att säkerställa att de nationella myndigheterna har ett rättighetsbaserat tillvägagångssätt i sitt arbete, att medborgarna har kunskap om sina mänskliga rättigheter och tillgång till rättsmedel när dessa rättigheter kränks, att det finns ett fungerande och oberoende domstolsväsende, att de politiska beslutsprocesserna tar hänsyn till internationella normer om skyddet för de mänskliga rättigheterna, att det finns en miljö där det civila samhället utan risk för repressalier kan granska och framföra kritik mot beslutsfattare, samt att nationella institutioner för skydd av de mänskliga rättigheterna har getts såväl tydliga mandat som tillräckliga resurser för att självständigt granska hur nationell lagstiftning, policyer och förvaltningspraxis överensstämmer med statens internationella förpliktelser.

En avgörande beståndsdel i ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter är enligt rekommendationen utarbetandet av en nationell kartläggning, eller nulägesanalys, av situationen för de mänskliga rättigheterna vid en given tidpunkt, en s.k. *baseline study*. En sådan kartläggning identifierar brister i skyddet för de mänskliga rättigheterna och utgör därmed utgångspunkten för det fortsatta arbetet. Kartläggningen bör vara så heltäckande som möjligt och omfatta alla områden där det finns återkommande eller strukturella problem i fråga om skyddet för de mänskliga rättigheterna.

Information bör samlas in från ett flertal olika källor, varvid stor vikt bör läggas vid att genomföra omfattande konsultationer med berörda aktörer i samhället, däribland de politiska partierna, myndigheter på olika nivåer, nationella institutioner för de mänskliga rättigheterna, företrädare för näringslivet och representanter för det civila samhället i vid mening.

⁴ *Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level*, CommDH(2009)3, Strasbourg 18 februari 2009 (MR-kommissariens rekommendation).

I MR-kommissariens rekommendation framhålls vidare att s.k. indikatorer för mänskliga rättigheter kan tjäna som hjälpmedel för att göra en bedömning av situationen för de mänskliga rättigheterna vid en given tidpunkt. Tillgång till relevant och tillförlitlig information är en förutsättning för att sådana indikatorer ska vara möjliga att använda. För att exempelvis kunna kartlägga förekomsten av diskriminering på ett tillförlitligt sätt är det väsentligt att det finns tillgång till data uppdelat på olika diskrimineringsgrunder, som kön, etnicitet, sexuell läggning, funktionsnedsättning och så vidare. Jag kommer i det följande att behandla användningen av indikatorer för mänskliga rättigheter särskilt, i avsnitt 6.1.

Ett rättighetsbaserat arbete och en verksamhetsintegrering av de mänskliga rättigheterna i nationella och lokala myndigheters arbete (s.k. *rights-based approach* respektive *mainstreaming*) utgör enligt rekommendationen ytterligare två, varandra närliggande och betydelsefulla, komponenter i ett systematiskt MR-arbete.

Centralt för ett rättighetsbaserat tillvägagångssätt är att myndigheternas arbete bedrivs med utgångspunkt i de enskilda individernas mänskliga rättigheter och det allmännas skyldighet att säkerställa att dessa rättigheter respekteras. Enligt rekommendationen bör ett rättighetsbaserat arbetssätt tillämpas inom samtliga policyområden.

Med verksamhetsintegrering avses enligt rekommendationen ett sätt att organisera t.ex. statliga myndigheters och kommuners arbete så att genomförandet av förpliktelsen att säkerställa respekten för de mänskliga rättigheterna blir en del av den ordinarie verksamheten och beslutsfattandet inom verksamhetens alla delar och nivåer.

En ytterligare betydelsefull kompetent i ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter består, enligt MR-kommissariens rekommendation, i olika former av utbildning och andra kunskapsförhöjande åtgärder. Ett effektivt genomförande av ett rättighetsbaserat arbete förutsätter att det finns myndighetsföreträdare som har tillräckliga kunskaper för att kunna identifiera och behandla rättighetsfrågor. I rekommendationen framhålls därför som särskilt betydelsefullt att mänskliga rättigheter ingår i utbildningarna för sådana yrkesgrupper som i hög grad kan förväntas ställas inför sådana frågeställningar. Exempel på sådana yrkesgrupper är bl.a. poliser, domare, lärare, socialarbetare och läkare.

Utbildning bör även ske i form av kontinuerlig och verksamhetsanpassad fortbildning, bl.a. riktad till personer i ledande befatt-

ning inom olika myndigheter. Sådana utbildningsinsatser bör inte genomföras på frivillig eller tillfällig basis, utan bör ingå som en del av ordinarie pågående och långsiktiga utbildningsprogram.

Som en del i det systematiska arbetet bör kunskapshöjande åtgärder också riktas mot allmänheten, i syfte att öka medvetenheten om de mänskliga rättigheterna och därigenom underlätta för enskilda individer att använda och tillvarata dessa rättigheter.

Regionala och lokala myndigheter spelar en avgörande roll för att säkerställa att åtaganden till skydd för de mänskliga rättigheterna som gjorts på nationell nivå genomförs och respekteras på lokal och regional nivå. I rekommendationen framhålls att sådana myndigheter bör delta i det systematiska arbete som genomförs på nationell nivå, bl.a. genom att medverka vid utarbetandet av kartläggningar och handlingsplaner. Dessa myndigheter bör också uppmuntras att själva bedriva ett systematiskt arbete i dessa frågor, t.ex. genom utarbetande av egna, lokala, kartläggningar och handlingsplaner.

Slutligen konstateras i rekommendationen att en oberoende nationell institution för de mänskliga rättigheterna kan spela en viktig roll inom ramen för ett systematiskt MR-arbete. Vid den tidigare nämnda världskonferensen om mänskliga rättigheter i Wien år 1993, uppmuntrades FN:s medlemsstater att inrätta sådana oberoende organ på nationell nivå i enlighet med de s.k. Parisprinciperna.⁵ Parisprinciperna behandlas närmare i avsnitt 6.3.2.

De studier och rekommendationer kring frågor om mänskliga rättigheter som kan utarbetas av sådana nationella institutioner kan bl.a. utgöra ett betydelsefullt underlag för att identifiera problem och nationella prioriteringar i det systematiska MR-arbetet på nationell nivå. Även om dessa institutioners självständiga roll kan förhindra dem från att direkt delta i utarbetandet och genomförandet av t.ex. en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna, kan deras arbete spela en viktig roll vid uppföljningen och utvärderingen av planens genomförande, konstaterade MR-kommissarien.

⁵ *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*, antagna genom FN:s generalförsamlings resolution 48/134, 20 december 1993.

2.1.2 "Rights Work" – En internationell konferens om systematiskt MR-arbete

Den svenska regeringen anordnade i november 2008 en internationell konferens, "*Rights Work*", om systematiskt MR-arbete. Bakgrunden till arrangemanget, som ingick som en särskild åtgärd i den nationella handlingsplanen, *åtgärd 112*, var det tilltagande internationella intresse som visats för utarbetandet av nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter, bl.a. i form av ett stort antal besök till Sverige från representanter från andra stater som planerade att utarbeta denna typ av plan. Det erfarenhetsutbyte som skett vid dessa kontakter framhölls som mycket värdefullt, och det var regeringens förhoppning att fortsatta internationella diskussioner om nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna kunde stimulera fler stater att anta sådana planer.

Vid konferensen behandlades en rad olika aspekter på systematiskt MR-arbete, däribland hur kartläggningar och handlingsplaner kan utarbetas och användas, metoder för integrering och uppföljning av systematiskt arbete för mänskliga rättigheter, systematiskt MR-arbete på lokal och regional nivå, samt vilken roll det civila samhället och nationella institutioner för mänskliga rättigheter kan spela i ett sådant arbete.

Inför Rights Work-konferensen utarbetades ett bakgrundsmaterial som underlag för deltagarnas överväganden och diskussioner (fortsättningsvis benämnt *Rights Work-materialet*). I Rights Work-materialet lämnas bl.a. en beskrivning av några metoder för att genom systematiskt arbete på nationell, regional eller lokal nivå säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras också i praktiken.

Rights Work-materialet tar, i likhet med Europarådets MR-kommissaries rekommendation, sin utgångspunkt i ett rättighetsbaserat arbetssätt, närmare bestämt såsom detta utvecklats inom FN:s program för internationellt utvecklingsbistånd (*a human rights-based approach to development cooperation*). På den grunden formulerades några grundläggande principer för ett rättighetsbaserat arbetssätt för samhällsstyrning (*human rights-based governance*). Ett sådant arbetssätt sägs förutsätta att följande villkor är uppfyllda:

- Situationen för de mänskliga rättigheterna utvärderas, och svårigheter i rättigheternas genomförande identifieras.

- En bedömning görs av i vilken mån enskilda har möjlighet att göra anspråk på sina rättigheter, liksom av i vilken mån den eller de aktörer som har ansvar för att säkerställa respekten för dessa rättigheter (i allmänhet en företrädare för den offentliga makten) har förutsättningar att fullgöra denna skyldighet.
- Strategier för att förstärka dessa förutsättningar utvecklas.
- Styrningen av samhället, både ifråga om processer och resultat, följs upp och utvärderas i förhållande till internationella normer till skydd för de mänskliga rättigheterna.
- Hänsyn tas till rekommendationer från internationella organ och mekanismer med uppgift att övervaka efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna.

Ett sådant rättighetsbaserat arbetssätt sades bl.a. ge ökad möjlighet för enskilda att påverka sin situation genom att det innebär en förskjutning från ett välgörenhets- och behovsperspektiv till ett mer jämlikt förhållande mellan det allmänna och de enskilda människorna vars rättigheter ska säkerställas.

Åtgärder för att säkerställa skyddet för de mänskliga rättigheterna kräver inte sällan ekonomiska resurser, och frågor om resursfördelning har därför en direkt koppling till de mänskliga rättigheternas genomförande. Mot denna bakgrund framhölls i Rights Work-materialet att också de olika budgetdokument som används för att styra det allmännas verksamhet bör kunna användas som ett verktyg för systematiskt MR-arbete (*Human Rights Budgeting*). Ett sådant arbete skulle syfta till att en stats internationella åtaganden om skydd för de mänskliga rättigheterna i högre utsträckning blir styrande för de prioriteringar som görs inom ramen för budgetprocessen. Budgetens effekt på säkerställandet av de mänskliga rättigheternas kan då också bli föremål för analys och utvärdering på ett tydligare sätt.⁶

Även i Rights Work-materialet framhölls att användning av indikatorer kan utgöra ett värdefullt hjälpmedel för att få en bild av i vilken mån en stat uppfyller sina förpliktelser om de mänskliga rättigheterna. Det underströks dock att uppgiften att identifiera användbara indikatorer och skapa system för deras användning är mycket komplex, liksom att användningen av indikatorer inte ger

⁶ *Rights Work!*, International Conference on Systematic Work for Human Rights Implementation, Background Paper, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, IJ/2007/2488/DISK (Rights Work-materialet), s. 22–26.

någon heltäckande bild av nivån på respekten för de mänskliga rättigheterna i ett land.

Medan indikatorer kan användas för att ge en illustration av hur situationen för de mänskliga rättigheterna utvecklas, ger indikatorer i sig inte heller någon förklaring till vilka de bakomliggande orsakerna till en sådan utveckling är. I materialet framhölls därför också att indikatorer bör användas som ett av flera verktyg inom ramen för en process som behandlar såväl brister som målsättningar i arbetet för ett förbättrat genomförande av de mänskliga rättigheterna, t.ex. en nationell handlingsplan eller motsvarande typ av dokument.⁷

Mer generellt konstaterades i Rights Work-materialet att olika metoder för systematiskt MR-arbete uppvisar ett antal gemensamma drag, bl.a. följande:

- Metoderna tar det internationella MR-regelverket som sin utgångspunkt och har som övergripande mål att säkerställa att de mänskliga rättigheterna får genomslag på alla policyområden, i alla sektorer och på alla nivåer av den offentliga förvaltningen.
- Snarare än att behandla en eller ett fåtal rättigheter i taget syftar metoderna till att omfatta en mer heltäckande bild av den nationella policyn i fråga om mänskliga rättigheter (eller av ett mer specifikt policyområde med koppling till de mänskliga rättigheterna, inklusive beslut om prioriteringar).
- Metoderna tar sikte både på institutionella svagheter och problem i fråga om genomförandet av vissa specifika rättigheter.
- Metoderna kan användas på olika nivåer, såväl nationellt, som regionalt och lokalt.⁸

2.2 Särskilt om handlingsplaner

Det är inte svårt att finna stöd för att ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter är betydelsefullt för upprätthållandet i praktiken av respekten för dessa rättigheter i ett land. Att närma sig något slags exakt beskrivning av i vilken form ett sådant arbete bör bedrivas är svårare. Någon mera avgränsad och allmänt accepterad definition av vad det innebär att arbeta systematiskt med mänskliga

⁷ Rights Work-materialet, s. 16–22.

⁸ Rights Work-materialet, s. 6.

rättigheter tycks inte finnas. Den bilden har bekräftats i de samtal som jag fört med representanter för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter och EU:s byrå för grundläggande rättigheter, liksom med olika företrädare för myndigheter och för det civila samhället i Sverige.

Avsaknaden av en sådan enhetlig väldefinierad modell kan emellertid inte tas till intäkt för att ett systematiskt MR-arbete skulle sakna värde. Bland det som översiktligt redovisats här finns tvärtom åtskilliga viktiga element som på ett övergripande och samlat sätt tar sikte på metod och process när det gäller skyddet för de mänskliga rättigheterna. Ett sådant samlat angreppssätt torde under alla förhållanden ha förutsättningar att effektivt bidra till att ett land bättre förmår leva upp till sina internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna, än om det arbetet bedrivs som separata, tillfälliga projekt utan samordning.

Det framstår dessutom närmast som en självklarhet att just på grund av att de mänskliga rättigheterna är odelbara, ömsesidigt samverkande och en del av samma helhet, så bör de åtgärder som vidtas för deras säkerställande också övervägas och analyseras i ett gemensamt sammanhang. Att hantera rättigheterna på detta sätt ger också tillfälle att uppmärksamma likheter och skillnader ifråga om olika rättighetsområden och att identifiera möjliga systemfel. Inte minst betydelsefullt är att ett sådant systematiskt förhållningssätt ger en möjlighet att bedöma inom vilka områden befintliga problem är vanligast eller allvarligast, och således underlättar beslut om prioriteringar vid användning av tillgängliga resurser och utformning av åtgärder och strategier.⁹

Det är väl därför inte heller förvånande att det sätt att arbeta systematiskt med mänskliga rättigheter som ägnats mest uppmärksamhet och som kommit att få störst spridning är användningen av nationella handlingsplaner. I det följande lämnas några exempel på hur denna typ av handlingsplaner utomformats i andra länder, tillsammans med en översiktlig redogörelse för vad som av bl.a. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter bedömts vara grundläggande beståndsdelar i arbetet med sådana planer. Avslutningsvis behandlas några s.k. framgångsfaktorer som kommit att betraktas som särskilt betydelsefulla för att handlingsplaner och andra for-

⁹ Rights Work-materialet, s. 56 f.

mer av systematiskt MR-arbete ska kunna få ett effektivare genomslag.

2.2.1 Handlingsplaner internationellt

Vid världskonferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993 rekommenderades samtliga stater att överväga att utarbeta och anta nationella handlingsplaner för att förbättra skyddet av de mänskliga rättigheterna.¹⁰ Under den tid som därefter förflutit har ett knappt trettio-tal av FN:s medlemsstater, däribland Sverige, antagit någon typ av sådan plan.

I vissa fall har det nationella arbetet begränsats till att omfatta endast *en* sådan handlingsplan, medan andra stater, i likhet med Sverige, valt att anta förnyade eller uppdaterade handlingsplaner efter att perioden för den första handlingsplanens genomförande löpt ut. Handlingsplanerna har också getts en mycket varierande omfattning och utformning. Planernas sinsemellan vitt skilda karaktär, i kombination med att det saknas uppgifter om de enskilda planernas mer precisa påverkan på situationen för de mänskliga rättigheterna inom respektive stat, gör det svårt att med utgångspunkt från någon form av komparativ studie bilda sig en uppfattning om hur en framgångsrik handlingsplan bör vara utformad. Några exempel här får belysa spännvidden mellan de olika handlingsplansmodeller som valts.

Australien antog år 1994 som första land en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter. En andra, reviderad, sådan plan antogs år 2004. Planen utarbetades inom det australiensiska regeringskansliet under medverkan av bl.a. företrädare för det särskilda nationella organet för mänskliga rättigheter.

I handlingsplanen, som omfattar 115 sidor, förklaras att dess syfte är att ge en överblick över den Australiensiska regeringens tillvägagångssätt när det gäller att förbättra medvetenheten om, och respekten för, de mänskliga rättigheterna i Australien. För att uppnå detta syfte innehåller planen en genomgång av fem nationella fokusområden för mänskliga rättigheter. Inom vart och ett av dessa områden lämnas en omfattande redogörelse för pågående åtgärder och genomförda initiativ, liksom vissa avsiktsförklaringar beträffande det framtida arbetet.

¹⁰ Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23, del II, st. 71.

Handlingsplanen innehåller i en särskild bilaga även en utförlig redogörelse för strukturen på det rättsliga och institutionella skyddet för de mänskliga rättigheterna i Australien.

Handlingsplanen för *Ecuador* antogs år 1998 och omfattar i utskrift 15 A4 sidor. Planens innehåll är till stor del uppbyggt kring vad som benämns fyra s.k. *strategiska axlar*, nämligen utveckling av lagstiftning, medborgerliga och politiska rättigheter, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, samt kollektiva rättigheter. För var och en av de dessa strategiska axlar anges i handlingsplanen ett antal övergripande målsättningar samt vad som närmast är att beskriva som brett beskriva åtgärder för att uppnå målen.

Sålunda uppställs som ett av fem mål i förhållande till de medborgerliga och politiska rättigheterna att tortyr och andra former av illabehandling i samband med frihetsberövanden ska upphöra. Som åtgärd för att uppnå målet anges genomförandet av inte närmare angivna reformer inom bl.a. fängelsesystemet: ”*Reform the current detention, investigation and penitentiary system through plans, programs and changes in the legal system*”.

I ett avslutande avsnitt klargörs att de närmare formerna för handlingsplanens genomförande, inklusive mer väldefinierade åtgärder och utpekande av ansvariga aktörer, kommer att anges i en särskild ”operativ plan”, som ska utarbetas av företrädare för de Ecuadorianska myndigheterna i konsultation med företrädare för det civila samhället.

Den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter i *Moldavien* för perioden 2004–2008 omfattar 66 sidor. Planen utarbetades med stöd från FN:s globala utvecklingsprogram, UNDP, och bygger på en kartläggning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Moldavien. Handlingsplanen är till övervägande del utformad som en matris, eller tabell, där det för var och en av ett relativt begränsat antal utvalda rättigheter finns angivet ett antal målsättningar som avses uppnås inom handlingsplanens löptid. För var och en av dessa målsättningar finns, i separata kolumner, vidare angivet den eller de konkreta åtgärder som ska vidtas för att uppnå målet, tidsperioden när åtgärden ska utföras, ansvarig aktör, samarbetspartner samt finansieringskälla.

Ansvar för utarbetandet av en nationell handlingsplan för *Nya Zeeland* har åvilat det nationella organet för mänskliga rättigheter, *Human Rights Commission*. Den av kommissionen antagna handlingsplanen för perioden 2005–2010 omfattar 45 sidor och utgår

från en av kommissionen tidigare genomförd kartläggning av situationen för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå.

I handlingsplanen identifieras ett antal områden på vilka arbetet för att öka respekten för de mänskliga rättigheterna bör fokuseras under perioden. För vart och ett av dessa områden anges det resultat som bör eftersträvas, liksom de prioriterade åtgärder som bör vidtas för att uppnå detta mål.

Medan handlingsplanen inte närmare utpekar den eller de aktörer som avses utföra de enskilda åtgärderna, konstateras att endast omkring hälften av de föreslagna åtgärderna faller inom statens ansvarsområde. I denna del anförs att ansvaret för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna inte endast vilar på staten utan även omfattar bl.a. företrädare för näringslivet samt olika organisationer och andra grupper. Det framhålls således att viktiga steg för handlingsplanens genomförande kan tas av arbetsgivare, arbetstagarer, fackföreningar, föräldrar, lärare och elever, liksom av familjer och enskilda individer.

En sammanställning av befintliga nationella handlingsplaner finns tillgänglig på webbplatsen för FN:s Högkommissarie för mänskliga rättigheter.¹¹

2.2.2 FN:s högkommissarie om nationella handlingsplaner

FN:s Högkommissarie för mänskliga rättigheter utgav år 2002 en handbok om nationella handlingsplaner.¹² Denna handbok är inget bindande dokument och det står varje stat fritt att utforma sitt systematiska arbete till skydd för de mänskliga rättigheterna, inklusive en eventuell nationell handlingsplan, på det sätt som den staten finner lämpligt. Handboken utgör dock, tillsammans med de rekommendationer som Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter antagit, en viktig källa till vägledning för hur ett arbete med nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter lämpligen kan utformas.

Högkommissarien framhåller i handboken att syftet med nationella handlingsplaner är att förbättra respekten för de mänskliga rättigheterna genom att placera in rättigheterna i ett större sammanhang, sätta upp mål, utforma åtgärder och avsätta tillräckliga

¹¹ Sammanställningen av befintliga nationella handlingsplaner finns tillgänglig på:
http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/index.htm

¹² *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series No. 10, United Nations, 29 augusti 2002 (FN:s handbok).

resurser. Fördelarna med en handlingsplan som verktyg sägs bl.a. vara att den är praktiskt inriktad och baseras på uppställandet av realistiska mål tillsammans med ett antal åtgärder som ska vidtas för att uppnå dessa mål. Utarbetandet av en handlingsplan sägs på detta sätt kunna generera åtaganden som annars inte skulle ha gjorts, och främja åtgärdsprogram inom områden som utbildning, hälsa, bostäder och rättsskipning.

På detta sätt antas en handlingsplan kunna bidra till en förbättrad livskvalitet för alla invånare i en stat. Genom att arbetet utförs med ett brett perspektiv och ett strukturerat tillvägagångssätt, sägs utarbetandet och genomförandet av en handlingsplan därutöver även ha bättre möjlighet att säkerställa att vissa gruppers särskilda svårigheter och problem uppmärksammas, däribland situationen för kvinnor, barn, minoriteter och urbefolkningar.

Enligt handboken har handlingsplaner vidare den fördelen att arbetet med nödvändighet mobiliserar en bred krets av personer och grupper till stöd för aktiviteter som syftar till att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna. Handlingsplanen kan därför skapa en ökad medvetenhet och generera ett positivt intresse, både bland företrädare för det allmänna och hos allmänheten.¹³

I handboken betonas att en handlingsplan för mänskliga rättigheter ska förstås både som ett resultat och som en process. Båda dessa aspekter sägs vara av samma vikt. *Resultatet* är handlingsplanen själv, dess innehåll och de konkreta åtgärder som den leder till. Samtidigt kan den *process* genom vilken planen utarbetas i sig medföra positiva konsekvenser. Hur denna process genomförs påverkar också handlingsplanens möjlighet till framgång.

Att handlingsplanen utarbetas genom en öppen, inkluderande och transparent process med bredast möjliga deltagande av samtliga berörda samhällsliga aktörer har mot denna bakgrund ansetts vara av grundläggande betydelse. En sådan bred förankring skapar förutsättningar för att planen ska få legitimitet och bidrar, genom att skapa en känsla av gemensamt ägandeskap, till dess effektiva genomförande. Processen bör alltså utformas så att den ger omfattande möjlighet till dialog och konsultationer med bl.a. myndigheter och myndighetsföreträdare på olika nivåer, företrädare för nationella institutioner för mänskliga rättigheter, ombudsmän, nationella minoriteter och särskilt utsatta grupper, organisationer som arbetar för de mänskliga rättigheterna och andra företrädare för det

¹³ FN:s handbok, s. 9–11.

s.k. civila samhället, fackliga organisationer samt företrädare för näringslivet.

För att säkerställa bred politisk enighet och förhindra att handlingsplanens giltighet och genomförande påverkas av ett eventuellt regeringsskifte har Högkommissarien särskilt framhållit att samtliga politiska partier, också de som befinner sig i opposition, bör involveras aktivt i processen.¹⁴

En bred kartläggning och analys av den nationella situationen med avseende på respekten för de mänskliga rättigheterna, en s.k. *baseline study*, har vidare framhållits som en nödvändig förutsättning för eller beståndsdel i utarbetandet av en nationell handlingsplan. En sådan kartläggning bör kunna identifiera befintliga brister och svårigheter och är därmed själva grunden för urvalet av de åtgärder som ska utgöra handlingsplanens innehåll. Synpunkter och kritik från internationella övervakningsorgan, liksom sådana synpunkter som framkommit vid överläggningar med berörda nationella aktörer, utgör viktiga underlag för kartläggningens innehåll.¹⁵

Medan kartläggningen så heltäckande och öppet som möjligt bör redovisa de områden där det finns brister i respekten för de mänskliga rättigheterna är det inte realistiskt att förvänta sig att en handlingsplan ska ha möjlighet att åtgärda samtliga befintliga problem. Den begränsade tillgången till resurser gör det således nödvändigt att vid utformningen av handlingsplanen göra avvägningar mellan olika problemområden och prioritera de brister där behovet av åtgärder är störst. Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter har i denna del understrukt betydelsen av att alla sådana avvägningar och prioriteringar görs till föremål för diskussion på ett öppet och inkluderande sätt. Om ett område inte prioriteras trots att det av kartläggningen framgår att där förekommer brister, bör handlingsplanen tydligt redovisa skälen för de bedömningar och avvägningar som gjorts härvidlag.¹⁶

Beträffande planens innehåll och genomförande har det, mot bakgrund av att dess syfte är att vara handlingsdirigerande, framhållits att den bör innehålla konkreta åtgärder som korresponderar mot det problem som identifierats i kartläggningen. Av handlingsplanen bör tydligt framgå vad som ska utföras, vem som ska göra det och inom vilken tidsram.

¹⁴ FN:s handbok, s. 14, 20, samt 51–59; jfr MR-kommissariens rekommendation, avsnitt 4.2 och 5.1.

¹⁵ FN:s handbok, s. 61; jfr MR-kommissariens rekommendation, avsnitt 3.

¹⁶ MR-kommissariens rekommendation, avsnitt 3, 4.1; jfr FN:s handbok, s. 65.

Ett särskilt organ i form av t.ex. en samordningskommitté bör enligt handboken också inrättas för samordning och uppföljning av planens genomförande. Denna uppföljning bör vara regelbundet återkommande och ta sikte på inte enbart huruvida åtgärderna i planen genomförts utan även på deras effekt och resultat. Samtliga berörda aktörer bör hållas informerade om uppföljningens resultat.

I FN:s handbok noteras i detta sammanhang att förändringar och korrigeringar av planen sannolikt kommer att visa sig vara nödvändiga under en handlingsplans giltighetstid. Enligt den modell som föreslås bör detta vara en uppgift för den samordnande kommittén, som inte bör tillåta att det uppstår en situation där ett uppsatt mål inte uppnås utan att korrigerande åtgärder vidtas.¹⁷

Mot slutet av handlingsplanens giltighetstid bör planen, och dess genomförande, göras till föremål för en oberoende utvärdering. Resultatet av en sådan utvärdering kan bl.a. utgöra ett viktigt underlag vid utarbetandet av en förnyad handlingsplan.¹⁸

2.2.3 Några utpekade s.k. framgångsfaktorer

Program för utarbetande av nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter möts ibland av tvivel på om projektet har någon egentlig möjlighet att åstadkomma en i den praktiska verkligheten märkbar förändring av respekten för de mänskliga rättigheterna. Befintliga internationella erfarenheter visar också att den stora utmaningen i arbetet med nationella handlingsplaner ligger i att säkerställa deras effektiva genomförande.

Vid de kontakter som jag haft med medarbetare hos FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har det sagts att handlingsplaner för mänskliga rättigheter i praktiken alltför ofta kommit att spela en begränsad roll inom respektive stat. Den skepsis som ibland uttryckts inför sådana handlingsplaners förmåga att ge ett verkligt mervärde i praktiken, även i en del av mina konsultationskontakter under utvärderingen av den aktuella svenska handlingsplanen, tycks alltså inte helt sakna fog.

Vad krävs det då för att en handlingsplan ska ha några förutsättningar att få ett effektivt genomslag och faktiskt kunna leda till en förbättring av respekten för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå? Något heltäckande eller kvalitetssäkrat svar på den frågan

¹⁷ FN:s handbok, s. 96 f.

¹⁸ FN:s handbok, s. 18–20 och 94–97; jfr MR-kommissariens rekommendation, avsnitt 6.

finns inte. Med utgångspunkt i FN:s handbok samt slutsatserna från den nämnda Rights Work-konferensen, kan emellertid några av de faktorer som ansetts vara betydelsefulla i detta sammanhang sammanfattas enligt följande.¹⁹

- *Ett starkt politiskt stöd.* Det är nödvändigt att arbetet med handlingsplanen åtnjuter ett starkt stöd från hög politisk nivå, med aktivt deltagande från politiskt håll och bred politisk enighet kring handlingsplanen och dess genomförande.
- *Ett gemensamt ägandeskap.* För att säkerställa att planen åtnjuter legitimitet bör processen utformas med största möjliga öppenhet och med möjlighet till deltagande av alla berörda samhällsliga aktörer. Handlingsplanen och information kring uppföljningen av dess genomförande bör ges en mycket vid spridning.
- *Tilldelning av resurser.* Tillräckliga resurser måste ställas till förfogande för planens genomförande.
- *En heltäckande och korrekt kartläggning av MR-läget.* Det är väsentligt att alla befintliga allvarliga problem och brister på ett korrekt sätt redovisas i kartläggningen. Utelämnande av befintliga svårigheter riskerar att leda till att kartläggningen uppfattas som en skönmålning och att handlingsplanen förlorar i trovärdighet.
- *Realistiska prioriteringar.* Om det av resursskäl inte är möjligt att vidta åtgärder i förhållande till samtliga identifierade problem bör valet av de mål och åtgärder som inkluderas i planen tydligt kommuniceras och förklaras.
- *Uppföljning och utvärdering.* Handlingsplanens genomförande bör regelbundet följas upp. Eventuella brister i genomförandet bör öppet redovisas.

Även om FN:s högkommissaries handbok och Europarådskommissariens rekommendationer utgör en viktig källa till vägledning och inspiration för hur ett arbete med nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter lämpligen kan utformas, så är de, som nämnts, inte på något sätt bindande. Det står varje stat fritt att utforma sitt systematiska arbete till skydd för de mänskliga rättighe-

¹⁹ FN:s handbok, s. 2, Rights Work-materialet, s. 59 f, samt slutsatser redovisade i *Rights Work! Make them Real!, Report from Sub-Theme 1: National human rights action plans and baseline studies*, tillgänglig på: www.regeringen.se/sb/d/11087/a/119094; jfr även MR-kommissariens rekommendation, avsnitt 10.

terna, inklusive en eventuell nationell handlingsplan, på det sätt som den staten finner lämpligt. Som framgår i det här betänkandet ansluter jag mig på ett flertal punkter till det synsätt som kommer till uttryck i dessa dokument. I vissa andra avseenden kommer jag emellertid till andra slutsatser.

3 Handlingsplaner som metod i ett systematiskt MR-arbete

3.1 Ett samlat styrdokument behövs i MR-arbetet

Rekommendation: Regeringen bör för sitt fortsatta systematiska arbete för de mänskliga rättigheterna i Sverige använda sig av en nationell handlingsplan eller motsvarande samlat dokument.

I mitt uppdrag har ingått att utvärdera den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna 2006–2009, samt att med utgångspunkt i denna utvärdering lämna rekommendationer inför det fortsatta systematiska arbetet med mänskliga rättigheter på nationell nivå. En fråga som jag haft anledning att ställa mig under utvärderingsprocessen är om en handlingsplan, eller motsvarande samlat dokument, i sig är ett bra verktyg för ett systematiskt arbete för de mänskliga rättigheterna, eller om det finns skäl som talar för att låta det systematiska arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige utvecklas i en helt annan riktning. Den frågan har också kommit upp till diskussion vid ett flertal av de samrådsmöten som jag genomfört och som utgör en väsentlig del av underlaget för mina slutsatser och rekommendationer i det här betänkandet.

Som framgår av det följande har jag kommit fram till att användandet av en handlingsplan eller motsvarande samlat dokument är en metod som har förutsättningar att utgöra ett bra redskap för ett systematiskt MR-arbete.

Handlingsplaner är numera vanligt förekommande i ett flertal sammanhang inom den offentliga förvaltningen. Regeringskansliet är inget undantag och regeringen har för sin del också i olika sammanhang valt att anta handlingsplaner som ett redskap för genomförande av sin politik. Några exempel är handlingsplanen för att

bekämpa mäns våld mot kvinnor m.m.,¹ handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål,² handlingsplanen för handikappolitiken,³ handlingsplanen för att förebygga alkoholskador,⁴ handlingsplanen för arbetsmiljö,⁵ och uppföljningen av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken med grunderna för en strategi framåt.⁶ Det finns även andra.

Det har under utvärderingen framförts från några håll att det finns en risk för en sorts ”begreppsutmattning”. Själva ordet ”handlingsplan” skulle ha blivit så belastat att det riskerar att väcka motstånd hos dem som förväntas arbeta med planen eller ta ansvar för dess genomförande. Bilden som ges av en handlingsplan är då den av ytterligare ett dokument i raden som består i mer eller mindre välformulerade målsättningar som när det väl har antagits ”ställs i bokhyllan” och sedan ger ett mycket begränsat, om ens något, praktiskt resultat.

Ordets makt över tanken ska naturligtvis inte underskattas och något egenvärde finns knappast i att för det fortsatta systematiska MR-arbetet hålla fast vid just beteckningen ”handlingsplan”. För min del har jag därför inte någon anledning att lämna någon rekommendation när det gäller om begreppet handlingsplan bör användas också fortsättningsvis för den typ av dokument som den andra nationella MR-handlingsplanen utgör, eller om något annat uttryck är att föredra.

Enligt min mening torde dock varken problemet eller lösningen när det gäller att åstadkomma ett effektivt MR-arbete ligga i semantiska överväganden av detta slag. Om de valda verktygen blir framgångsrika eller inte beror i stället mer av sådant som hur de har utarbetats, vad de innehåller och hur de följs upp. De frågorna kommer att behandlas närmare i de olika avsnitt som följer.

Som framhållits inledningsvis i det här betänkandet (avsnitt 2.1 om att arbeta systematiskt med mänskliga rättigheter) är staten bunden av omfattande, i första hand konventionsbaserade, internationella förpliktelser att upprätthålla respekten för de mänskliga rättigheterna. Tillsammans utgör dessa förpliktelser ett komplext system av normer med omedelbar relevans för en mycket stor del av samhällslivet. Det internationella regelverket till skydd för de

¹ Skr. 2007/08:39.

² Skr. 2007/08:167.

³ Prop. 1999/2000:79.

⁴ Prop. 2000/01:20.

⁵ Skr. 2009/10:248.

⁶ Skr. 2009/10:166.

mänskliga rättigheterna har betydelse inte bara för konkreta beslut och åtgärder som omedelbart berör enskilda individer, utan också för långsiktiga frågeställningar, t.ex. om utformningen av samhällets institutioner, fördelning av resurser, de avvägningar som måste göras mellan olika gruppers rättigheter och intressen samt prioriteringar över tid. Den stora utmaningen torde i dag inte vara att utveckla ytterligare internationella instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna, utan att säkerställa att det befintliga regelverket verkligen genomförs och respekteras på nationell, regional och lokal nivå och att det arbetet blir en integrerad del av alla ansvariga aktörers ordinarie verksamhet.

Sådana ansträngningar kan beskrivas som "systematiska". Ett systematiskt MR-arbete kännetecknas vidare av att det bedrivs samlat, genomtänkt och uthålligt i motsats till enskilt, splittrat och tillfälligt. Med utgångspunkt i en kartläggning av den nationella situationen för de mänskliga rättigheterna, och med omfattande konsultationer med berörda aktörer som en väsentlig beståndsdel, ger ett sådant planmässigt arbete en möjlighet just till ett sådant långsiktigt och metodiskt förhållningssätt som är själva definitionen av ett systematiskt arbete. Ett sådant arbetssätt ger också möjlighet till en bra uppföljning av de vidtagna åtgärdernas effekter, och ökar därigenom möjligheten att arbetet ska kunna resultera i att uppställda mål uppnås.

Som framhållits av bl.a. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter kan själva processen kring utarbetandet av en handlingsplan föra med sig positiva effekter. Detta är även något som framkommit vid mina konsultationer såväl med personer inom Regeringskansliet som med företrädare för myndigheter och det civila samhället.

Genom att utföra och redovisa en samlad kartläggning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige åstadkoms en ökad medvetenhet om befintliga brister och svårigheter. Både arbetet i denna del och med att utforma olika åtaganden för att komma tillrätta med problemen kräver att de berörda sätter sig in i frågor kring såväl det internationella systemet till skydd för de mänskliga rättigheterna som den faktiska situationen i Sverige, och bidrar därigenom till en ökad kunskap och medvetenhet.

Genom att anta en handlingsplan klargörs också att målet om full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige kräver ett långsiktigt, aktivt och målmedvetet arbete från det allmännas sida i stället för punktvisa eller tillfälliga insatser av mer eller mindre projektartad karaktär. På så sätt kan det också klarläggas i vilken mån

förändringar eller förstärkningar behöver göras i t.ex. institutionella strukturer.

En fördel med att presentera både en kartläggning av problem och ett antal åtaganden för att komma till rätta med dessa på ett samlat sätt som innehåller många olika samhällsområden är också att det tydliggör för såväl Regeringskansliets olika delar som för myndigheter, kommuner och landsting på vilket sätt deras ansvarsområden och dagliga arbete har en koppling till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. En återkommande synpunkt som jag mött under samrådet med företrädare för det allmänna på olika nivåer har också varit just att den nu aktuella handlingsplanen genom sitt innehåll gjort det klarare hur de mänskliga rättigheterna direkt berör den egna verksamheten. På så sätt kan en handlingsplan bidra till en ökad integrering av MR-arbetet inom olika sakområden i regeringens politik och tydliggöra behovet av samordning mellan olika mera specifika handlingsplaner eller andra åtgärder. En väl utarbetad handlingsplan kan också, under förutsättning bl.a. att den följs upp löpande, underlätta arbetet med återrapportering till internationella övervakningsorgan för mänskliga rättigheter.

Det som redovisats om behovet av att arbeta systematiskt för att säkerställa de mänskliga rättigheterna talar, enligt min mening, starkt för att använda sig av en nationell handlingsplan eller motsvarande samlat instrument även fortsättningsvis. Det kan också vara intressant att notera att en överväldigande majoritet av dem som under samrådsprocessen uttryckt någon uppfattning i frågan ansett att handlingsplaner är ett bra redskap som regeringen bör fortsätta att använda sig av. Det är också svårt att se någon alternativ metod för att arbeta systematiskt med de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. Vad skulle alltså alternativet till en handlingsplan eller motsvarande samlat dokument vara?

De kontakter jag haft med företrädare för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter och EU:s byrå för grundläggande rättigheter liksom med Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter bekräftar denna bild. Medan, på det sätt som redovisats i kapitel 2, en rad olika metoder utvecklats som kan sägas utgöra beståndsdelar i ett systematiskt arbete som syftar till att ge de mänskliga rättigheterna fullt genomslag på nationell nivå, förefaller det för närvarande inte finnas något väldefinierat och samlat arbetssätt som skulle kunna ersätta användningen av en handlingsplan som själva basen i ett sådant systematiskt MR-arbete.

Ett ytterligare argument som framförts till stöd för att regeringen bör anta en tredje nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter är att Sverige i internationella sammanhang, inte minst inom ramen för sitt utvecklingssamarbete, under en längre tid varit en stark förespråkare av användningen av sådana planer i andra länder. Det har mot denna bakgrund framhållits att en utveckling där Sverige själv avstår från att anta någon ytterligare sådan plan skulle väcka uppseende, och riskera att uppfattas som ett uttryck för att Sverige inte anser sig ha behov av några samlade åtgärder för att ge genomslag för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå, eller i vart fall som ett uttryck för att sådana frågor inte längre är prioriterade i Sverige.

Slutligen kan konstateras att regeringen själv i sin nationella rapport till FN:s råd för de mänskliga rättigheterna förklarat att en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter är en adekvat arbetsmetod i detta sammanhang.⁷

Sammantaget finns det alltså skäl som med betydande styrka talar för att regeringens systematiska arbete för mänskliga rättigheter även fortsättningsvis bör ta sin utgångspunkt i att användningen av en handlingsplan eller motsvarande samlat dokument för mänskliga rättigheter är en bra metod.

Av framställningstekniska skäl kommer jag i det följande att utgå från att regeringen i sitt fortsatta systematiska arbete för mänskliga rättigheter kommer att anta en handlingsplan eller motsvarande samlat dokument för mänskliga rättigheter. För det redskapet används fortsättningsvis samlingsbeteckningen ”handlingsplan”. För det fall regeringen skulle välja att utforma sitt systematiska arbete på något annat sätt, torde åtskilliga av rekommendationerna i det följande likväl vara relevanta.

⁷ *National report submitted in accordance with paragraph 15 (a) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1, Sweden, A/HRC/WG.6/8/SWE/1, 22 februari 2010, st. 118.*

3.2 Processen kring handlingsplanens utarbetande och genomförande

3.2.1 Ett fördjupat samråd och tydligare ägarskap

Rekommendationer:

- Regeringen bör ytterligare utveckla formerna för samrådsprocessen kring handlingsplanens utformning och innehåll genom att anordna särskilda samråd om vissa sakfrågor av speciell betydelse för det fortsatta systematiska arbetet för mänskliga rättigheter.
- Under samrådsprocessen bör regeringen prioritera möjligheterna för företrädare för särskilt utsatta grupper att komma till tals och att få sina synpunkter beaktade.
- Vem som är handlingsplanens ”ägare” och hur den är avsedd att användas bör göras tydligare.

Av den redogörelse som lämnas i handlingsplanen för hur arbetet med planens utformande bedrevs, framgår att stor vikt lades vid att inhämta synpunkter och förslag från ett stort antal aktörer i samhället. De berörda aktörerna delades in åtta informella referensgrupper enligt följande:

- riksdagspartierna,
- Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Barnombudsmannen (BO), Handikappombudsmannen (HO), Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) och Justitiekanslern (JK),
- myndigheter inom rättsväsendet och Sveriges Advokatsamfund,
- övriga myndigheter,
- kommuner och landsting,
- universitet och högskolor,
- arbetsmarknadens parter, samt
- enskilda organisationer.

Närmare 400 företrädare för dessa referensgrupper bereddes tillfälle att delta i möten för dialog kring såväl kartläggningen som den egentliga handlingsplanen. Möten genomfördes med samtliga referensgrupper, och referensgruppernas deltagare bereddes även till-

fälle att inkomma med skriftliga synpunkter och förslag. Ett utkast till handlingsplan översändes därefter till referensgrupperna för synpunkter.

Att en nationell handlingsplan utarbetas genom en öppen, inkluderande och transparent process med bredast möjliga deltagande av samtliga berörda samhällsliga aktörer har som tidigare framhållits stor betydelse för möjligheterna att planen får brett stöd och effektivt genomslag. Det finns alltså goda skäl att framhålla det sätt på vilket regeringen genomförde dialog- och konsultationsprocessen kring handlingsplanens utformning och innehåll.

Positivt är således att den krets av aktörer som bereddes tillfälle att delta i processen var mycket bred. Vid mina konsultationer har också framkommit att det stora flertalet av dem som deltog i processen har uppfattat att denna erbjöd möjligheter att på ett meningsfullt sätt lämna synpunkter på såväl kartläggningen som själva handlingsplanens innehåll. Det har framhållits att det gavs många tillfällen att komma till tals, att det var lätt att göra sin stämma hörd, att regeringen ”lyssnat brett” och att framförda synpunkter beaktats. I sistnämnda avseende har vissa aktörer dock förklarat att medan synpunkter som avsett kartläggningens innehåll beaktats på så sätt att de tydligt redovisats, så har synpunkter som de lämnat på själva handlingsplanens innehåll inte fått samma genomslag.

Det finns samtidigt anledning att tillägga att jag vid mina konsultationer vid flera tillfällen också varit med om att företrädare för organisationer inom det civila samhället uttryckt sitt missnöje med att de inte givits möjlighet att delta i processen kring handlingsplanens utformning, men att det efter kontroll kunnat konstateras att organisationen faktiskt inbjudits till, eller till och med aktivt deltagit i, denna process.

Mot bakgrund av att det gäller ett skeende som i dag ligger flera år tillbaka i tiden är det förmodligen svårt att undvika att denna typ av luckor uppstår i enskilda organisationers s.k. institutionella minne, t.ex. som en följd av att en eller flera medarbetare slutar eller byter arbetsuppgifter eller på grund av brister i dokumentation.

Det är sådant som regeringen i och för sig inte råder direkt över. Samtidigt är det viktigt att överväga på vilket sätt regeringen skulle kunna undvika att sådana missförstånd uppstår eftersom de kan påverka det systematiska MR-arbetets legitimitet och förankring negativt.

Regeringens målsättning har varit att skapa en bred delaktighet i planen och dess genomförande bland många olika samhällsliga ak-

törer. Handlingsplanen tycks emellertid, enligt vad som framkommit i mina samråd, inte ha upplevts spela någon aktiv roll för många av dessa aktörer. Det illustrerar, som jag ser det, behovet av åtgärder som syftar till att göra handlingsplanen till ett levande instrument inte bara vid dess tillkomst utan även under dess genomförandeperiod (se om den saken i avsnitt 3.2.3 nedan).

Sammanfattningsvis är det min bedömning att det öppna och inkluderande förhållningssätt som regeringen hittills haft till dialogprocessen i samband med planens tillkomst är ett bra exempel på hur ett sådant samrådsförfarande kan genomföras. Det är naturligtvis väsentligt att denna höga ambition vidmakthålls även i fortsättningen. Därutöver finns det, enligt min mening, förutsättningar att i några avseenden genomföra förbättringar i det sätt på vilket en motsvarande process genomförs i framtiden.

Fördjupat samråd med utsatta grupper och i frågor av särskild betydelse för de mänskliga rättigheterna i Sverige

Utöver de i huvudsak positiva synpunkter som redovisats ovan, har jag vid mina konsultationer kring hur samrådsprocessen genomförts mötts av kritiska synpunkter i några specifika avseenden. En del företrädare för framförallt den romska nationella minoriteten och den samiska urbefolkningen, liksom för personer med funktionsnedsättning, har framhållit att respektive grupp inte i tillräcklig omfattning givits möjlighet att delta i processen eller att i realiteten påverka handlingsplanens innehåll. Även från vissa myndigheter har det framförts att den samrådsprocess som genomfördes inte på ett effektivt sätt nådde ut till särskilt utsatta grupper.

Det går inte, enligt min mening, att bortse från att dessa kritiska synpunkter härrör från eller avser grupper vilkas situation direkt hänger samman med några av största utmaningarna som Sverige står inför när det gäller att ge respekten för de mänskliga rättigheterna fullt genomslag på nationell nivå.

Ett viktigt syfte med att arbeta systematiskt med frågor om de mänskliga rättigheterna bör, i enlighet med vad som särskilt framhålls i FN:s riktlinjer för ett sådant arbete, vara att sätta fokus på behovet av åtgärder för att främja de mänskliga rättigheterna för människor som tillhör särskilt utsatta grupper. Inte minst när det på grund av begränsade resurser finns risk att det uppstår konkurrens mellan olika i och för sig angelägna insatser är det viktigt att

brister när det gäller de mänskliga rättigheterna för sådana grupper prioriteras.⁸

Härav följer att det under en kommande förnyad samrådsprocess bör finnas ett tydligt fokus på att skapa så goda möjligheter som överhuvudtaget är möjligt för företrädare för särskilt utsatta grupper att komma till tals och att få gehör för sina synpunkter på det fortsatta systematiska MR-arbetet i Sverige.

Enligt min uppfattning finns det skäl att ytterligare utveckla formerna för hur samrådsprocessen kring regeringens fortsatta systematiska arbete för de mänskliga rättigheterna genomförs rent allmänt. Medan det breda och öppna samrådet bör fortsätta, bör det kompletteras med särskilda samråd som specifikt behandlar sakfrågor som bedöms vara av särskild betydelse. Syftet med dessa samråd bör vara att ge utrymme för en fördjupad diskussion. För att skapa förutsättningar för en sådan fördjupad dialog, bör kretsen av inbjudna till dessa samråd begränsas till aktörer som i särskild hög grad berörs av den aktuella frågeställningen.

En ökad tydlighet om vem som ”äger” planen och på vilket sätt den är avsedd att användas

Jag har under utvärderingen stött det problemet att själva begreppet *nationell* handlingsplan för mänskliga rättigheter kan ge upphov till oklarheter i fråga om vem som ”äger” planen och därmed också om på vilket sätt planen är avsedd att användas.

I den handbok om upprättandet av nationella MR-handlingsplaner som utarbetats av FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, görs det gällande att en sådan handlingsplan bör vara ett verkligt nationellt åtagande.⁹ Planen är, sägs det, en mekanism för att uppnå nationella mål, och måste för att kunna få ett verkligt genomslag ”ägas” av hela befolkningen. Enligt den modell som förespråkas i handboken bör därför antagandet av handlingsplanen inte endast föregås av omfattande och breda konsultationer, utan efter en process där en stor mängd olika aktörer gemensamt och, så som det får förstås, i enighet utformar själva planens innehåll. Huvudansvaret för uppgiften att genomföra kartläggningen av landets MR-situation, liksom att formulera planens mål, prioriteringar, strategi-

⁸ *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series No. 10, United Nations, 29 augusti 2002 (FN:s handbok), s. 10 och 66.

⁹ FN:s handbok, s. 20.

er, program, aktiviteter m.m. bör därför enligt handboken vila på en särskild "nationell samordningskommitté" bestående av representanter för bl.a. departement och myndigheter, polisen och försvarsmakten, det nationella parlamentet, domstolsväsendet, det oberoende nationella organet för mänskliga rättigheter, fackliga organisationer, media, näringslivet, särskilt utsatta grupper samt andra representanter för det civila samhället.

Det är givetvis, åtminstone teoretiskt, möjligt att tänka sig en handlingsplan som är "nationell" i denna mening. En sådan ansats för att förmå samhällets alla olika delar att gemensamt komma överens om och sträva efter att uppnå vissa mål kan framstå som lovvärd. I realiteten är den dock knappast realistisk. Det är tydligt att en sådan ordning skulle medföra stora problem av såväl principiell som praktisk karaktär, inte minst när det gäller möjligheten att utkräva någon form av ansvar för bristande genomförande av handlingsplanen. Om planen är hela nationens, vems är då ansvaret om den inte genomförs?

Och även om det skulle gå att nå en bred enighet om innehållet i en sådan plan kan man fråga sig hur ett sådant innehåll skulle komma att se ut. Arbetet med att säkerställa Sveriges åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter är visserligen av grundläggande betydelse och det arbetet bör åtnjuta bredast möjliga stöd. En handlingsplan bör helst också överleva eventuella regeringsskiften. Samtidigt är det ofrånkomligt att både prioriteringar över tid mellan samhällsområden och val av metoder och åtgärder för att uppnå det övergripande målet – full respekt för mänskliga rättigheter på nationell nivå i Sverige – också är av tydligt politisk natur. Risken är därför påtaglig att en handlingsplan som är "nationell" i den bemärkelse som diskuterats här, skulle komma att bestå av i huvudsak mycket allmänna beskrivningar av de mänskliga rättigheterna men innehålla betydligt mindre om konkreta mål, tydliga prioriteringar och ett klart utpekat ansvar för planens genomförande i dess olika delar.

Det kan också konstateras att den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter 2006–2009, enligt min uppfattning alltså på goda grunder, inte är en nationell plan i denna mening. Denna plan är *regeringens* handlingsplan och innehåller ett antal åtgärder som regeringen, efter omfattande konsultationer, själv valt att åta sig att genomföra under handlingsplanens löptid.

Samtidigt kompliceras den bilden av att regeringen själv i handlingsplanen förklarar att denna är *"avsedd att kunna användas inom*

t.ex. statliga myndigheter, kommuner och landsting”.¹⁰ Om regeringen med detta avsett något annat än att t.ex. statliga myndigheter ska ta del av, och dra egna slutsatser av, den kartläggning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige 2005 som ingår som handlingsplanens del II, är det svårt att se vad detta något skulle vara.

I mina kontakter med företrädare för såväl myndigheter som kommuner har det också framkommit att det upplevts som mycket oklart hur den egna myndigheten eller kommunen förväntats förhålla sig till handlingsplanen.

En närbesläktad fråga gäller skillnaden mellan ”ägande” av respektive ”delaktighet” i planens utformning och innehåll. En bred och transparent konsultationsprocess kan skapa en känsla av delaktighet i planens utformning och genomförande, och därigenom bidra till planens legitimitet. Däremot kan det knappast förväntas att samrådet med övriga samhällsliga aktörer ska kunna skapa något *ägandeskap* för planen hos dessa. Det faktum att det i stora stycken funnits goda möjligheter för många att komma till tals och lämna synpunkter på verklighetsbeskrivningen och på vad som bör göras för att förbättra situationen i landet ändrar ju inte det förhållandet att det är regeringen som är planens avsändare och också den som är ansvarig för att den genomförs.

För att minska osäkerheten om regeringens avsikter och risken för felaktiga förväntningar bör regeringen såväl vid samrådsprocessen som vid själva planens utformning, sträva efter att tydligare klargöra förutsättningarna för de olika aktörernas medverkan, liksom handlingsplanens syfte och det sätt på vilken den är avsedd att användas. Behovet av att regeringen också redovisar en tydligare egen analys av vad som behöver göras för att säkerställa de mänskliga rättigheterna på nationell nivå diskuteras i avsnitt 3.3.1.

Frågan om styrning och samordning av statliga och kommunala myndigheters arbete med frågor om de mänskliga rättigheterna behandlas i kapitel 4 respektive 5.

¹⁰ Handlingsplanen, s. 14.

3.2.2 Ett ökat politiskt ansvarstagande

Rekommendation: Arbetet med utformningen, genomförandet och uppföljningen av en ny handlingsplan bör aktivt ledas från den politiska nivån inom Regeringskansliet, t.ex. genom att ansvaret för denna uppgift läggs på en statssekreterargrupp.

Ett starkt stöd från hög politisk nivå och ett aktivt deltagande från politiskt håll utgör några faktorer som identifierats som särskilt betydelsefulla för att handlingsplaner för mänskliga rättigheter ska få ett effektivt genomslag. Upprättandet och genomförandet av en sådan handlingsplan kan inte betraktas som en juridisk-teknisk åtgärd, utan kräver för att bli framgångsrikt att det är tydligt att arbetet utgör en politiskt prioriterad uppgift. En aktiv medverkan och styrning från den politiska nivån är av stor betydelse inte bara för hur arbetet bedrivs inom Regeringskansliet, utan också för hur handlingsplanen och de frågeställningar som den aktualiserar hanteras inom myndigheter, kommuner och landsting.

Under mina konsultationer inom Regeringskansliet har en delvis splittrad bild framkommit av den roll som Regeringskansliets politiska ledning spelat i arbetet med handlingsplanen. Några av dem som deltagit har framhållit som sin uppfattning att delaktigheten från den politiska nivån i det arbetet varit ovanligt hög. Mest återkommande har emellertid varit den motsatta synpunkten. Att regeringen stått bakom handlingsplanen har inte ifrågasatts. De flesta tycks också dela uppfattningen att stödet från den närmast ansvariga politiska ledningen varit bra i inledningsskedet och under delar av den publika konsultationsprocessen. Urvalet och utformningen av handlingsplanens åtgärder tycks dock ha varit frågor som inom Regeringskansliet i hög grad hanterats på tjänstemannanivå och det har inte uppfattats som att den politiska ledningen följt det arbetet på nära håll.

Oavsett dessa delvis motstridiga uppgifter anser jag mig kunna dra slutsatsen att en högre grad av direkt och synligt politiskt ansvar för samt delaktighet och engagemang i arbetet med utformningen, genomförandet och uppföljningen av en ny nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter är nödvändig. Det skulle skapa en mer dynamisk process med högre krav på aktivt ansvarstagande från regeringens olika medlemmar och alla delar av Regeringskansliet och därigenom också öka möjligheterna för att planen får ett

effektivt genomslag. Arbetet med en kommande handlingsplan bör därför ledas av en grupp på statssekreterarnivå.

Frågan om ett starkare politiskt ansvarstagande för utformningen av en ny handlingsplan väcker emellertid även andra frågeställningar av principiell karaktär beträffande hur en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter bör hanteras. Jag har i föregående avsnitt redan varit inne på frågan om en sådan plan ska betraktas som något som bör stå över partipolitiska skiljelinjer och vars genomförande därför i möjligaste mån inte bör påverkas av förändrade politiska majoritetsförhållanden. Jag vill här återkomma till den frågan men ur ett mer konkret perspektiv.

Medan det såväl i FN:s handbok som i Europarådets MR-kommissaries rekommendationer starkt betonas vikten av en bred politisk enighet kring en handlingsplan avsedd att kunna äga fortsatt giltighet även efter ett regeringsskifte, kan man, som redan framgått, enligt min mening inte bortse från det faktum att planen utformas och antas i ett politiskt sammanhang, vilket med nödvändighet får vissa konsekvenser.

Det övergripande målet om full respekt för de mänskliga rättigheterna torde visserligen vara politiskt okontroversiellt, men valet av de *medel* som en regering anser lämpliga att använda för att uppnå detta mål kommer likväl ofta att vara en fråga om politik, ja t.o.m. om partipolitik. Därtill kommer att en regering, och dess företrädare, har en mycket naturlig önskan att de åtgärder som vidtas under dess mandatperiod ska uppfattas som sprungna ur egna politiska initiativ. En sittande regering kan därför sannolikt förväntas känna ett större engagemang för en handlingsplan som den själv har utformat, än för en "ärvd" handlingsplan som kan uppfattas som ett uttryck för en tidigare regerings politik.

Den aktuella handlingsplanen utformades under den tidigare socialdemokratiska regeringen under mandatperioden 2002–2006 och överlämnades till riksdagen bara några månader före 2006 års val, efter vilket en borgerlig koalitionsregering tillträdde. Under utvärderingsarbetet har det framförts från olika delar av Regeringskansliet att handlingsplanen gicks igenom med den nya regeringen som därefter i allt väsentligt ställde sig bakom den. Om den tillträdande regeringens engagemang för handlingsplanen rent faktiskt påverkats av att den var ett resultat av en tidigare regerings beslut, har jag ingen egentlig möjlighet att bedöma. Som framgått är enligt min mening den frågeställningen likväl intressant rent principiellt.

I syfte att skapa förutsättningar för ett maximalt politiskt engagemang i genomförandet av framtida handlingsplaner för mänskliga rättigheter har jag mot denna bakgrund övervägt om handlingsplanernas löptid i fortsättningen borde sammanfalla med riksdagens mandatperiod. Sammantaget har jag emellertid dragit den slutsatsen att framförallt de praktiska nackdelarna med en sådan ordning sannolikt är betydligt större än fördelarna i form av ett möjligt ökat politiskt engagemang och ansvar.

En väl genomförd nulägesbeskrivning och kartläggning av behovet av åtgärder för att säkerställa de mänskliga rättigheterna på nationell nivå, inklusive en bred och öppen konsultationsprocess, tar mycket tid i anspråk. När det arbetet väl genomförts efter det att en ny regering tillträtt skulle kanske högst drygt halva mandatperioden återstå för att genomföra planen. Härtill kommer naturligtvis sådana extraordinära svårigheter som kan uppstå som konsekvens av att en regering kanske väljer eller tvingas att avgå i förtid.

Ett eventuellt alltför ljumt intresse för det fortsatta genomförandet av en handlingsplan som antagits av en tidigare regering kan också motverkas utan att planen måste följa mandatperioderna. För det första kan en regering naturligtvis, i enlighet med internationella rekommendationer för systematiskt MR-arbete, söka aktivt stöd från oppositionen för prioriterade delar av en ny handlingsplan. På så sätt skapas ett egenintresse för genomförandet i de delarna även efter ett eventuellt regeringskifte. För det andra kan den offentliga diskussionen om vad målet om full respekt för mänskliga rättigheter på nationell nivå kräver i form av olika åtgärder, faktiskt också komma att förstärkas om en ny regering tvingas ta ställning till sådana delar av en handlingsplan som den har en annan uppfattning om än den tidigare regeringen. Det vore i sig något positivt, men förutsätter dock att handlingsplanen innehåller tillräckligt tydliga delmål.

Att det finns skäl att på ett mera aktivt sätt stimulera ett sådant offentligt samtal också genom en mera framträdande roll för riksdagen är en fråga som behandlas i avsnitt 4.2.3. Och budgetprocessens roll i en löpande redovisning och uppföljning av utvecklingen när det gäller de mänskliga rättigheterna i Sverige behandlas i avsnitt 4.1.1.

3.2.3 En mer levande handlingsplan och en förbättrad uppföljning

Rekommendationer:

- Samråd med särskilt relevanta myndigheter och företrädare för det civila samhället bör hållas vid flera tillfällen under handlingsplanens genomförandeperiod.
- Handlingsplanen bör revideras under genomförandeperioden.
- Regeringen bör årligen följa upp handlingsplanen och uppföljningen bör innehålla också tydligt utvärderande inslag.
- Den årliga uppföljningen av handlingsplanen bör redovisas i en skrivelse till riksdagen.
- Arbetet i Regeringskansliet med de periodiskt återkommande internationella granskningarna av MR-situationen i Sverige bör nära samordnas med och i möjligaste mån integreras i arbetet med handlingsplanen.
- En tydlig ordning bör finnas för analys av och ställningstagande till de synpunkter och rekommendationer som lämnas av de internationella övervakningsorganen, och regeringen bör för riksdagen regelbundet redovisa innehållet i dessa, liksom vilka åtgärder som regeringen avser att vidta med anledning av dem.

En utvidgad samrådsprocess, m.m.

Det tydliga intryck jag erhållit genom mina konsultationer såväl inom som utanför Regeringskansliet är att medan handlingsplanen vid tiden för dess utformning och antagande var föremål för uppmärksamhet och intresse, så har den under tiden därefter inte i någon högre grad varit ett levande dokument.

Med undantag för den halvtidsavstämning som gjordes i februari 2008, och den uppföljning som presenterades under våren 2010, tycks handlingsplanen under sin genomförandeperiod alltså inte i någon större utsträckning ha uppfattats som särskilt relevant för det dagliga arbetet inom Regeringskansliet, eller för myndigheter

och kommuner. Såväl personer inom som utanför Regeringskansliet har också kommenterat att medan information om handlingsplanen funnits tillgänglig på regeringens webbplats, så har regeringen under handlingsplanens genomförandeperiod inte i någon större utsträckning vidtagit åtgärder för att skapa uppmärksamhet kring planens existens och innehåll eller om det arbete som bedrivits i enlighet med planen. Det har, som påpekats från flera håll, "varit tyst om planen".

En intressant synpunkt som framförts i detta sammanhang är att handlingsplaner, i vart fall sådana som innehåller relativt konkreta åtgärder, till sin natur är sådana att de behåller sin aktualitet endast under en begränsad tid efter det att de antagits. I takt med att omständigheterna förändras och nya initiativ tillkommer inom handlingsplanens område men utanför handlingsplanens ram, förlorar emellertid handlingsplanen i relevans. Handlingsplanen blir, har det sagts, allt mer "överspelad" allt eftersom tiden går. Det har i detta sammanhang också påpekats att det inte är tillräckligt att regeringen håller en aktiv kontakt med t.ex. det civila samhället om arbetet med planen, i huvudsak bara vid tiden för handlingsplanens tillkomst. För att säkerställa att handlingsplanen och dess genomförande förblir en aktuell fråga i det offentliga samtalet borde regeringen enligt den tankelinjen löpande föra en mera aktiv och levande dialog med bl.a. det civila samhället under hela handlingsplanens genomförandeperiod.

Även jag gör bedömningen att handlingsplanen, mer än hittills, bör bli till föremål för ett regelbundet återkommande samråd med representanter för både myndigheter och särskilt relevanta delar av det civila samhället. En sådan dialog bör fokusera på vilka åtgärder som vidtagits, vad som återstår att göra samt vilka eventuella behov som finns att justera eller korrigera handlingsplanens innehåll. En sådan kontinuerlig dialog kring handlingsplanens genomförande skulle också stärka en bredare känsla av delaktighet i det systematiska MR-arbetet och öka dess legitimitet även utanför Regeringskansliet.

Revidering och uppföljning av handlingsplanen

Som redan antytts krävs det enligt min mening alltså också att det löpande görs förändringar i handlingsplanen, både när det gäller dess befintliga innehåll (t.ex. som en följd av att en åtgärd inte visat

sig vara möjlig att genomföra eller på grund av att en tillträdande regering anser en planerad åtgärd vara mindre lämplig), och genom att nya moment förs in i planen. Nya väsentliga initiativ inom MR-området som det blir aktuellt att lansera under handlingsplanens löptid bör dessutom tydligt kopplas till planen. På så sätt kan en bättre samordning uppnås mellan olika initiativ och det blir också tydligare vilken roll sådana åtgärder har i förhållande till Sveriges åtaganden när det gäller att säkerställa de mänskliga rättigheterna på nationell nivå.

För att en sådan regelbundet återkommande uppdatering ska kunna bidra till en mer levande handlingsplan, fordras också att uppföljningen genomförs på ett bättre sätt än vad som var fallet med den nu aktuella handlingsplanen. I den ingick, som *åtgärd 132*, att den interdepartementala arbetsgruppen inom Regeringskansliet skulle ges ett uppdrag att genomföra en slutuppföljning av handlingsplanen.

I denna uppföljning, som redovisades under våren 2010, lämnades endast en mycket översiktlig redovisning av de aktiviteter som genomförts i förhållande till handlingsplanens olika åtgärder. I åtskilliga fall är det svårt att mot bakgrund av den lämnade informationen bedöma huruvida en viss åtgärd faktiskt kan anses ha blivit genomförd eller inte, och det är vid läsningen stundtals svårt att se att det ens funnits någon större ambition i det hänseendet. Helt går det inte heller att frigöra sig från känslan att delar av uppföljningen syftat mindre till att utgöra ett verkligt stöd för en sådan bedömning och mer till att framhålla de aktiviteter som faktiskt genomförts.

Ett särskilt problem är att uppföljningen helt saknar varje ansats till värdering av de genomförda insatsernas effekt eller betydelse. Det kan i förstone förefalla logiskt, eftersom handlingsplanen ju som en särskild åtgärd (*åtgärd 134*) anger att en oberoende utvärdering ska genomföras i särskild ordning, nämligen den som redovisas i det här betänkandet. En oberoende utvärdering av handlingsplanens utformning och genomförande är naturligtvis viktig och bör finnas med i en eller annan form även i det fortsatta systematiska MR-arbetet. Men detta förhållande kan, enligt min mening, inte vara ett skäl för att regeringen i sin egen återkommande uppföljning skulle avstå från att för sin egen del söka värdera genomförandet och dess effekter.

Som en kontrast mot regeringens uppföljning av MR-handlingsplanen kan det finnas skäl att nämna regeringens redovis-

ning för riksdagen av sin strategi för integrationsområdet.¹¹ Förutom att redovisningen lämnas i en skrivelse till riksdagen är här strukturen en helt annan, i det att regeringen i skrivelsen redovisar inriktningen på sitt arbete, genomförda insatser, utfallet av dessa samt en analys av utfallet.

För att en löpande uppföljning också av det systematiska MR-arbetet ska tjäna sitt syfte både som grund för en meningsfull dialog med övriga samhällsaktörer och som underlag för regeringens politik, så fordras en mer djuplodande analys i vilken även en utvärderande ansats måste ingå. Regeringen bör i en sådan uppföljning således tydligt redovisa i vilken omfattning gjorda åtaganden har genomförts, och därefter analysera vilket resultat insatserna haft.

En tydligare roll för riksdagen

Den nu aktuella handlingsplanen antogs av regeringen i form av en skrivelse till riksdagen. Sådana skrivelser innehåller inget förslag till riksdagsbeslut men resulterar i en rätt för riksdagens ledamöter att väcka motioner i frågor som har samband med skrivelsen. Skrivelsen liksom motionerna blir föremål för utskottsbehandling och debatt i kammaren. Förslag som lämnas i motioner eller av utskott med anledning av skrivelsen kan också leda till beslut i kammaren, t.ex. att begära att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till beslut i någon särskild fråga eller att ge regeringen till känna riksdagens uppfattning i något visst för skrivelsen relevant ämne.

Riksdagen är alltså mottagare av den nationella handlingsplanen. Sedan denna presenterades för riksdagen på våren 2006 har den emellertid inte på något samlat sätt varit föremål för riksdagens uppmärksamhet. Det betyder naturligtvis inte att frågor om mänskliga rättigheter inte alls debatterats, och hänvisningar till handlingsplanen förekommer regelbundet i debatterna i kammaren. Men regeringens åtaganden för att ge fullt genomslag för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå, såsom dessa beskrivs på ett samlat sätt i handlingsplanen, har såvitt jag kunnat utröna inte stått i fokus för riksdagens arbete sedan handlingsplanen lades till handlingarna i kammaren den 10 maj 2006.

¹¹ Skr. 2009/10:233.

Med tanke på att riksdagen enligt 1 kap. 4 § första stycket regeringsformen är folkets främsta företrädare vore det emellertid högst rimligt att frågor som rör inte minst enskilda människors mänskliga rättigheter enligt internationella konventioner som Sverige åtagit sig att följa, och regeringens arbete med dessa frågor, blev föremål för återkommande uppföljning och diskussion i riksdagen. Ett sätt att skapa bättre förutsättningar för det vore att regeringen årligen till riksdagen lämnade en skrivelse i vilken den redovisar de åtgärder som vidtagits under det senaste året för handlingsplanens genomförande, vilket resultat som uppnåtts och vilka eventuellt nya eller förändrade åtgärder som regeringen avser att vidta framöver.

Ett sådant förfarande skulle utgöra en tydlig signal om den betydelse som regeringen tillmäter handlingsplanen och dess genomförande. Genom en sådan skrivelse skulle också skapas ett tillfälle till en årligen återkommande riksdagsdebatt om situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Att på detta sätt öka det politiska engagemanget kring planens genomförande skulle – som ovan framhållits – på ett avgörande sätt kunna bidra till att skapa ett mera levande MR-arbete och därmed också ett fördjupat och mera aktivt offentligt samtal över huvud taget om situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Budgetprocessens roll när det gäller att för riksdagen löpande redovisa och följa upp utvecklingen för de mänskliga rättigheterna i Sverige behandlas särskilt i avsnitt 4.1.1. Arbetet med en sådan process och en återkommande särskild skrivelse till riksdagen om den utvecklingen bör naturligtvis samordnas.

Synpunkter och rekommendationer från internationella organ bör integreras i det fortlöpande arbetet med den nationella handlingsplanen

Som en del av sina förpliktelser enligt ett flertal MR-konventioner är Sverige skyldigt att med regelbundna intervaller avge en rapport om respektive konventions genomförande på nationell nivå. Rapporterna granskas av respektive konventions övervakningsorgan, som därefter redovisar sina slutsatser och rekommendationer. Internationell granskning av hur Sverige lever upp till sina internationella åtaganden om respekt för de mänskliga rättigheterna sker även på andra sätt, t.ex. genom prövning av enskilda klagomål, liksom i samband med särskilda besök i Sverige av t.ex. Europarådets

kommissarie för mänskliga rättigheter, Europarådets kommitté mot tortyr, eller någon av FN:s s.k. specialrapportörer. Sådan granskning sker också i form av de allmänna ländergranskningar som numera genomförs av FN:s råd för mänskliga rättigheter, inom ramen för den s.k. *Universal Periodic Review (UPR)*.

Regeringen mottar alltså regelbundet bedömningar av hur Sverige uppfyller sina internationella åtaganden om respekt för de mänskliga rättigheterna. De ställningstaganden och rekommendationer som lämnas av dessa internationella övervakningsorgan är visserligen, med undantag för Europadomstolens domar, inte folkrättsligt bindande för Sverige. Likväl följer det av den lojalitet som förväntas att varje konventionsstat visar med de konventionsförpliktelser som staten i fråga åtagit sig, att övervakningsorganens synpunkter och rekommendationer tas på allvar.

Det framstår därför som en brist att det för närvarande saknas en fast och samlad struktur i Regeringskansliet för att på ett mer systematiskt sätt hantera och följa upp övervakningsorganens synpunkter på nationell nivå. Det är vidare både naturligt och önskvärt att ett sådant arbete så långt det är möjligt integreras med det fortsatta systematiska arbetet för mänskliga rättigheter på nationell nivå och därmed också med arbetet med en MR-handlingsplan. Regeringen bör alltså i det sammanhanget analysera i vilken mån det finns skäl att modifiera de problembeskrivningar som legat till grund för handlingsplanens utformning, hur handlingsplanens åtgärder förhåller sig till lämnade rekommendationer från de internationella övervakningsorganen, vilken eller vilka typer av kompletterande åtgärder som eventuellt bör vidtas, om behovet av åtgärderna är så trängande att de bör införas redan i den befintliga handlingsplanen eller om de kan anstå till senare och så vidare.

I de fall där regeringen inte anser sig kunna dela övervakningsorganets bedömning i något visst avseende bör detta också tydligt redovisas och skälen för det ställningstagandet anges.

Jag kan här inte gå förbi ett intryck som jag i det nu aktuella avseendet fått genom både den dokumentgranskning och de dialogmöten med företrädare för olika delar av Regeringskansliet som jag genomfört under den här utvärderingsprocessen. Här framträder ett något avvaktande, ibland undanlidande eller t.o.m. direkt defensivt förhållningssätt till övervakningsorganens granskning. Dessutom är det svårt att värja sig mot intrycket att ibland ett budskap ges utåt i kontakterna med övervakningsorganen – att dialogen med dessa organ är viktig och att synpunkterna tas på allvar –

medan ett annat förmedlas internt – att det ju ändå bara är fråga om synpunkter och att dessa inte sällan är illa underbyggda.

Jag menar att det bör ses som en verklig tillgång att samhällsförhållandena i vårt land blir föremål för en granskning från, och en dialog med, oberoende utomstående aktörer, inte som ett nödvändigt men stundtals besvärande inslag i arbetet inom statsförvaltningen. Som redan nämnts måste naturligtvis inte varje kommentar eller rekommendation från ett internationellt MR-organ leda till åtgärder eller ens accepteras. Men en lyhörd dialog där å ena sidan verkliga ansträngningar görs för att reda ut eventuella missförstånd eller råda bot på informationsluckor, samtidigt som kritik och andra synpunkter i frågor där den nationella ståndpunkten måhända byggt på svagare argument tas på verkligt allvar, också internt på hemmaplan, skulle göra ett svenskt systematiskt MR-arbete bättre, inte tvärtom.

Ett integrerat arbetssätt av det slag som jag diskuterat här ovan skulle också kunna bidra till att handlingsplanen blir mera levande och relevant. Genom att på så vis integrera processen kring den internationella granskningen av Sverige i det fortlöpande arbetet med den nationella handlingsplanen, kan dessa frågor också ägnas uppmärksamhet inom ramen för regeringens kontinuerliga dialog med myndigheter, kommuner och övriga samhällsföreträdare kring handlingsplanen och dess genomförande. Ett sådant arbetssätt skulle också stå i samklang med de riktlinjer som utfärdats av FN:s generalsekreterare för hur fördragslutande stater ska redovisa efterlevnaden av sina åligganden till de olika FN-övervakningsorganen.¹²

Mot bakgrund av den rekommendation jag nyss lämnat om riksdagens roll i det här sammanhanget, är det angeläget att regeringen för riksdagen regelbundet redovisar också de synpunkter angående MR-situationen i Sverige som framförts av internationella övervakningsorgan och då anger vilka åtgärder som den mot denna bakgrund avser att vidta. Inom ramen för ett sådant integrerat arbetssätt som jag förespråkat här, bör denna information i möjligaste mån lämnas som en del av regeringens årliga skrivelse till riksdagen om handlingsplanens genomförande.

¹² *Compilations of Guidelines on the Form and Content of Reports to be Submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties*, HRI/GEN/2/Rev.5, 29 maj 2008.

3.3 Handlingsplanens utformning och innehåll

3.3.1 En tydligare regeringens egen analys, m.m.

Rekommendationer:

- En ny handlingsplan bör ta sin utgångspunkt i en tydligare nulägesbeskrivning (*baseline study*).
- Regeringen bör tydligare redovisa sin egen analys och sina egna slutsatser när det gäller situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige, samt redogöra för de överväganden och prioriteringar som ligger till grund för utformningen av själva handlingsplanens innehåll.
- Det bör finnas en tydligare koppling mellan de problembeskrivningar och bedömningar som redovisas i kartläggningen och de åtgärder som utgör själva den egentliga handlingsplanen.

En handlingsplan för mänskliga rättigheter måste ta sin utgångspunkt i ett ställningstagande till inom vilket eller vilka områden som den nationella situationen uppvisar brister och problem. Med hänsyn till bl.a. tillgängliga resurser bör sedan tydliga prioriteringar göras och någon form av åtgärder eller motsvarande åtaganden formuleras i syfte att förbättra situationen inom dessa prioriterade områden.

Ett problem med handlingsplanens utformning har varit att det inte tillräckligt tydligt framgått hur de 135 åtgärder som utgjort den egentliga handlingsplanens innehåll förhåller sig till de olika delarna av kartläggningen av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige 2005. Åtgärderna i handlingsplanen varierar stort till sin räckvidd och ambitionsnivå, och det är svårt att i handlingsplanen följa de prioriteringar och övriga överväganden som legat till grund för åtgärdernas urval och utformning, liksom hur dessa överväganden förhåller sig till kartläggningens resultat. För att öka transparensen i detta avseende, och ytterst för att skapa förutsättningar för en mer effektiv handlingsplan, bör därför vissa förändringar av handlingsplanens utformning genomföras.

En tydligare redovisning av regeringens egen analys av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige

Den kartläggning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige 2005 som ingår som del II av handlingsplanen bygger på en sammanställning av ett omfattande material från flera olika källor. I kartläggningen redovisas sådana synpunkter och rekommendationer som lämnats av internationella organ med uppgift att övervaka bl.a. Sveriges efterlevnad av sina internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, synpunkter och kommentarer från medlemmarna i de referensgrupper som deltagit i samrådsprocessen kring handlingsplanens utformning, liksom synpunkter som lämnats i samband med utvärderingen av den första nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter. Därutöver redogörs även för vissa åtgärder som vidtagits av regeringen, riksdagen och myndigheter och som har samband med de synpunkter som lämnats.

Vid mina konsultationer med företrädare för Regeringskansliet har det framkommit att arbetet med handlingsplanen i denna del styrts av en medveten målsättning att i kartläggningen så långt som möjligt öppet redovisa både kritik och synpunkter från de internationella övervakningsorganen och de synpunkter om problem och brister i skyddet för de mänskliga rättigheterna i Sverige som framkommit under samrådsprocessen. Jag anser, precis som det absoluta flertalet av de aktörer som jag samrått med under utvärderingsarbetets gång, att denna ambition varit riktig och att den också genomförts på ett bra sätt. Jag har inte haft möjlighet att genomföra någon mer systematisk granskning av hur pass väl de synpunkter och rekommendationer som lämnats av internationella övervakningsorgan återspeglas i kartläggningen. Det material som jag tagit del av tyder dock inte på något annat än att kartläggningen även i denna del öppet och korrekt redovisar de kritiska synpunkter som regeringen fått motta.

Att regeringen i kartläggningen på detta sätt lämnar en systematisk genomgång av de synpunkter på MR-situationen i Sverige som lämnats av en mycket bred krets av aktörer utgör i sig ett värdefullt underlag för själva handlingsplanens utformning. En baksida med detta tillvägagångssätt kan möjligtvis vara att kartläggningens innehåll blir omfattande och något ”spretig”, något som riskerar att leda till att framställningen blir mindre överskådlig. Fördelarna med att öppet redovisa ett så brett spektrum av synpunkter som möjligt torde emellertid överväga.

En svaghet med det sätt på vilket kartläggningen utformats och kopplats till den egentliga handlingsplanen är emellertid att den inte utmynnar i någon tydlig bedömning av eller slutsats om på vilka områden Sverige, enligt *regeringens* uppfattning, har svårigheter har uppfylla sina internationella åtaganden, och vilka brister och problem som är allvarligast. Kartläggningen återger, som sagt, ett stort antal olika synpunkter som framförts av andra aktörer. Det saknas dock många gånger ett uttryckligt ställningstagande från regeringens sida till de påpekanden och kritiska synpunkter som framförts.

Visserligen kan det hävdas att regeringens bedömning åtminstone i vissa delar framgår på ett indirekt sätt. Att det i den egentliga handlingsplanen tas upp åtgärder på ett visst samhällsområde som också förekommer i kartläggningsdelen kan förstas tolkas som att regeringen instämt i att det på det området finns vissa problem. På en del håll i handlingsplanen framgår ett sådant instämmande också uttryckligen. På ett generellt plan slår regeringen också fast att det framgår av kartläggningen att diskriminering utgör det allvarligaste problemet när det gäller Sveriges förverkligande av mänskliga rättigheter på nationell nivå och att de flesta av åtgärderna i handlingsplanen tar sikte på att motverka diskriminering i alla dess former.¹³

Samtidigt framhåller regeringen emellertid uttryckligen att den har valt att inte endast lyfta fram ett urval områden som prioriterade frågor utan i stället tagit ett brett grepp om de flesta frågor som lyfts fram av andra under kartläggningen.

Handlingsplanen är och bör förvisso, som sagt, vara regeringens, och den måste då naturligtvis också vara fri att göra sådana val. Det framstår enligt min uppfattning emellertid som oklart hur dessa regeringens olika ställningstaganden egentligen förhåller sig till varandra, vad regeringen egentligen velat säga med dem och hur valet mellan dem slutligen utfallit.

Oavsett detta måste det i en handlingsplan på MR-området, enligt min mening, på ett tydligt sätt framgå vilken regeringens *egen* analys av läget inom olika samhällsområden är. Så har dock inte varit fallet i tillräcklig utsträckning med den nu aktuella handlingsplanen. Detta är en betydande brist.

Det fortsatta systematiska MR-arbetet bör ta sin utgångspunkt i en tydligare nulägesanalys – en s.k. *baseline study* – än den kart-

¹³ Handlingsplanen, s. 21.

läggningsdel som ingått i den nu aktuella handlingsplanen. En sådan bör syfta till att identifiera de områden där det enligt regeringens uppfattning finns behov av att genomföra någon form av insatser för att förbättra MR-situationen i Sverige.

För att en bedömning av detta slag ska vara möjlig att göra, måste den omfatta också en redovisning av hur regeringen uppfattar innebörden av de internationella åtaganden som Sverige har gjort. Detta gäller inte minst i fråga om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Som framhållits i kapitel 2 är dessa rättigheter i stor utsträckning utformade som mål att sträva mot, och som Sverige åtagit sig att på så vis gradvis förverkliga. Till grund för regeringens bedömning bör därför ligga en analys av vad dessa konventionsåtaganden får anses innebära för Sveriges vidkommande vid en viss given tidpunkt och utvecklingsnivå. Vägledning när det gäller hur dessa rättigheter ska förstås mera generellt finns framförallt i de allmänna kommentarer, *General Comments*, som antagits av de internationella övervakningsorganen. Härutöver bör analysen och de bedömningar som den leder fram till naturligtvis även ta hänsyn till vad som framförts av de internationella organen i den dialog som äger rum inom ramen för den återkommande granskningen av hur Sverige lever upp till sina förpliktelser.

Ett grundläggande krav för att ett arbete med att uppnå full respekt för mänskliga rättigheter ska kunna betecknas som systematiskt är att de insatser som genomförs är ett resultat av medvetna överväganden som tar sin utgångspunkt i nulägesanalysen. En handlingsplans själva syfte är att komma tillrätta med vissa missförhållanden, eller i vart fall att förbättra en given situation. För att uppnå detta bör de problem och brister som identifierats analyseras och utvärderas, prioriteringar identifieras, mål uppställas och "åtgärder" eller motsvarande för att uppnå dessa mål utformas. Genom ett sådant arbetssätt uppstår alltså en kedja där det finns en tydlig koppling mellan de problem och brister som identifierats och innehållet i de beslutade insatserna.

Som nämnts är det min bedömning att den nu aktuella handlingsplanen saknar en tillräckligt tydlig sådan koppling mellan åtgärdernas innehåll och de problem som beskrivs i kartläggningen. Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att regeringen i sitt fortsatta arbete med handlingsplaner eller motsvarande dokument vinnlägger sig om redovisa en analys som ligger till grund för urvalet och utformningen av åtgärderna. Regeringen bör i denna del eftersträva största möjliga öppenhet, och bör därför utförligt pre-

sentera resultatet av en sådan analys i fråga om vilka de identifierade huvudproblemen är, vilka tänkbara alternativa lösningar som övervägts, samt de överväganden som slutligen kommit att avgöra valet av åtgärder.

Som framhållits av Europarådets MR-kommissarie är det väsentligt att regeringen särskilt redogör för sina avvägningar mellan olika problemområden och de prioriteringar som den därvid gjort. I de fall där ett område inte prioriteras trots att det av kartläggningen framgår att det förekommer brister, framstår det som särskilt viktigt att regeringen tydligt redovisar skälen för sin bedömning.

De rekommendationer som lämnats i denna del bör enligt min mening, om de genomförs, kunna skapa förbättrade möjligheter för regeringen att vinna förståelse för handlingsplanens utformning och innehåll. Vid mina kontakter med företrädare för det civila samhället har det också betonats att en sådan ökad tydlighet från regeringens sida skulle skapa förutsättningar för en vitaliserad dialog kring det fortsatta systematiska arbetet med mänskliga rättigheter på nationell nivå i Sverige. Det har från detta håll framhållits att i de fall där t.ex. en intresseorganisation finner att den på någon punkt inte delar regeringens uppfattning, så utgör ett i handlingsplanen tydligt redovisat motiverat ställningstagande en utgångspunkt mot vilken man kan ”ta spjärn” i den fortsatta dialogen.

En handlingsplan eller motsvarande dokument som kännetecknas av en ökad transparens i fråga om regeringens egna ställningstaganden även i kontroversiella frågor, skulle på detta sätt kunna lämna ett betydelsefullt bidrag till ett fördjupat samhälleligt samtal överhuvudtaget kring arbetet för att ge fullt genomslag för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige.

3.3.2 Åtgärdernas innehåll och utformning

Rekommendationer:

- De åtaganden som görs i handlingsplanen bör vara framåt-syftande och inte bestå av en beskrivning av redan tidigare beslutade insatser.
- Handlingsplanen bör innehålla effektmål som regeringen åtar sig att sträva efter att uppnå under handlingsplanens löptid.

- Handlingsplanen bör ha ett tydligare integrerat jämställdhetsperspektiv.

I mitt uppdrag har bl.a. ingått att bedöma handlingsplanens innehåll samt att utvärdera hur åtgärderna genomförts. Det ligger i sakens natur att det med den tid och de resurser som stått till mitt förfogande inte varit möjligt att för var och en av de 135 åtgärderna utföra en granskning av åtgärdens bakgrund, syfte och innehåll, att självständigt undersöka i vilken omfattning och i så fall på vilket sätt ansvariga aktörer fullgjort sin uppgift, samt att undersöka och utvärdera åtgärdens effekter. Jag har istället, av nödvändighet, valt att fokusera min utvärdering på ett antal mer principiella frågeställningar med inriktning på bl.a. metod och process, styrning och val av aktörer.

Genom att studera åtgärderna så som dessa kommit till uttryck i handlingsplanen, och genom att ta del av och analysera den uppföljning som genomförts inom Regeringskansliet, har jag dock på ett mer övergripande plan kunnat skapa mig en bild av såväl åtgärdernas karaktär som i vilken omfattning dessa enligt Regeringskansliets egna uppgifter kommit att genomföras under handlingsplanens löptid. Jag får betona att min analys naturligtvis inte har karaktären av exakt vetenskap. Det finns åtgärder som kan läsas och tolkas på lite olika vis och detsamma gäller för de redogörelser för genomförandet som lämnas i Regeringskansliets uppföljning. De kvantitativa uppskattningar som jag redovisar i det följande är därför just uppskattningar och inte några exakta siffror. En annan utvärderare skulle kanske ha värderat och kategoriserat vissa av uppgifterna i uppföljningen på ett annat sätt än jag.

I uppföljningen uppges att flertalet av handlingsplanens åtgärder genomförts. För ett antal åtgärder, om än mindre än tio procent av det totala antalet, framgår det dock att åtgärden inte blivit fullständigt genomförd. I ytterligare lika många fall är det enligt min uppfattning inte möjligt att med ledning av de i uppföljningen redovisade uppgifterna avgöra om åtgärden blivit fullständigt genomförd eller inte. Även detta visar enligt min mening att, som påpekats i avsnitt 3.2.3, kvaliteten på uppföljningsarbetet behöver höjas i det fortsatta systematiska MR-arbetet.

Handlingsplanens åtaganden bör vara tydligt framåtsyftande

Handlingsplanen innehåller ett flertal åtgärder som inte innebär några åtaganden med framåtsyftande fokus. I dessa delar tycks den i stället främst vara resultatet av en sammanställning av mer eller mindre disparata aktiviteter inom MR-området som redan genomförts, som pågår eller som redan beslutats. Den läsningen har även fått stöd av vad som framkommit under de samtal som jag fört med företrädare för olika delar av Regeringskansliet. Här har visserligen framhållits att åtskilliga av de åtgärder som finns med i handlingsplanen inte skulle ha genomförts om inte handlingsplanen antagits. En vanligt återkommande synpunkt har dock samtidigt varit att utformningen av planens åtgärdsdel till stor del styrts av vilka aktiviteter eller initiativ som – oberoende av kartläggningens resultat – redan pågick eller som planerades inom olika departement vid tidpunkten för planens utarbetande.

Närmare en fjärdedel av handlingsplanens 135 åtgärder är av ett sådant slag att det måste ifrågasättas om de verkligen är åtgärder i den mening som denna term rimligen bör ges i en handlingsplan. Denna kategori utgörs till stor del av sådana åtgärder som består av en redogörelse för att en viss handling utförts redan innan handlingsplanen tillkom. Exempel på åtgärder av denna typ är *åtgärd 6*:

Regeringen har under hösten 2005 lagt fram en proposition inför riksdagen om ratificering av det fakultativa protokollet till barnkonventionen angående försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.

Andra typer av åtgärder ur denna kategori är sådana som endast innehåller ett konstaterande av ett visst faktum, som *åtgärd 102*:

Det folkrättsliga förbudet mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning är absolut.

Eller som endast hänvisar till ett pågående arbete som inte förutsätter några särskilda ytterligare insatser från regeringens sida, som *åtgärd 116*:

De mänskliga rättigheterna utgör en central del av skolans demokratiuppdrag.

I ett fall utgörs en åtgärd i handlingsplanen av en upplysning om vad regeringen *inte* avser att göra, *åtgärd 5*:

Regeringen avser inte att i nuläget ratificera FN-konventionen om migrerande arbetares rättigheter.

Bland de åtgärder som genomförts under handlingsplanens löptid kan två skilda kategorier urskiljas, sådana åtgärder som beslutats redan före handlingsplanens tillkomst och sådana åtgärder som vid den tidpunkten representerade något ”nytt” i den meningen att de haft ett tydligt framåtblickande innehåll. Min analys av uppföljningen ger vid handen att omkring två tredjedelar, det vill säga en klar majoritet, av de genomförda åtgärderna tillhört dem som haft ett framåtsyftande innehåll.

Likväl finns det anledning att framhålla att ett betydande antal av de åtgärder som ingått i handlingsplanen – cirka 20 procent av samtliga åtgärder, eller så många som en tredjedel av dem som också kan anses ha blivit genomförda – väsentligen består av hänvisningar till arbete som redan beslutats eller var pågående när handlingsplanen antogs, alternativt av åtaganden om att under handlingsplanens löptid utföra en handling som får anses utgöra den självskrivna fortsättningen av ett sådant pågående eller tidigare beslutat arbete, t.ex. att ”överväga” en viss utrednings förslag. Ett exempel på åtgärder av denna typ är *åtgärd 56*:

Regeringen beslutade 2003 att en nationell psykiatrisamordnare skulle tillkallas med uppgift att se över frågor som rör vård, omsorg, m.m. för personer med allvarlig psykisk sjukdom och/eller psykiska funktionshinder. Uppdraget löper till den 1 november 2006. Under våren 2006 kommer psykiatrisamordnaren att lämna ytterligare förslag av betydelse för målgruppen.

Ett annat exempel är *åtgärd 19*:

Regeringen kommer att överväga lämpliga åtgärder med anledning av de förslag som lämnats av Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2006. Regeringen kommer även att överväga lämpliga åtgärder med anledning av denna utrednings kommande förslag.

Vid mina konsultationer med företrädare för Regeringskansliet har det framkommit att en strävan vid utformningen av handlingsplanens åtgärdsdel varit att så långt som möjligt behandla sådana frågeställningar som i kartläggningen framhållits som problematiska. Det var mot denna bakgrund ett medvetet val att i handlingsplanen inkludera även sådana insatser som var pågående eller som redan

genomförts, i syfte också att underlätta frågornas fortsatta uppföljning.

Regeringen berör också själv i viss mån den här frågan direkt i handlingsplanen. Den anför härvidlag att planen på några områden inte innehåller några nya åtgärder och att i vissa avsnitt redovisas åtgärder som redan inletts när handlingsplanen läggs fram för riksdagen.¹⁴ Skälet anges vara att det annars skulle kunna ge en missvisande bild, eftersom läsaren skulle kunna få intrycket att inget arbete med att främja de mänskliga rättigheterna bedrivs på ett visst område, trots att arbete i själva verket pågår. Dessutom tydliggör, enligt regeringen, en beskrivning i handlingsplanen av även sådana förhållanden, att de har en koppling just till de mänskliga rättigheterna.

Det förtjänar att understrykas att en redovisning av redan pågående eller inplanerade åtgärder i sig mycket väl kan ha ett värde på det sätt som regeringen anför. Det framstår enligt min bedömning i själva verket som helt naturligt att i en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter redovisa inte bara de problem och svårigheter som finns, utan även de olika typer av insatser och åtgärder om tidigare beslutats eller som vid tiden för handlingsplanens antagande pågår för att komma tillrätta med de brister som konstaterats. Överväganden kring det arbete som redan pågår får anses vara en viktig del av den process som ligger till grund för ett ställningstagande till vilka *ytterligare* insatser som behöver göras, och det finns därför skäl att, på samma sätt som t.ex. i fråga om regeringens prioriteringar mellan olika behov, redogöra för dessa i handlingsplanen.

Sådana redovisningar hör emellertid, enligt min mening, snarare hemma just i sådana analyser och resonerande bakgrundsbeskrivningar som måste finnas med i syfte att leda fram till slutsatsen att en viss insats bör vidtas, eller för den delen till att någon sådan inte behöver vidtas eller i vart fall inte är prioriterad just nu. Om en sammanställning av sådana åtgärder däremot, som nu, presenteras som just åtgärder eller motsvarande åtaganden i en handlingsplan så innebär det att planens karaktär helt förändras. Ett sådant dokument upphör att utgöra ett aktivt verktyg för ett systematiskt MR-arbete, och övergår till att bli en spegling av regeringens befintliga politik, sedd med MR-glasögon. Det kan knappast vara syftet med en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter.

¹⁴ Handlingsplanen, s. 17.

För att handlingsplanen ska kunna utgöra ett aktivt verktyg som skapar ett påtagligt mervärde i ett fortsatt systematiskt MR-arbete bör den egentliga handlingsplansdelen fokusera på åtaganden som har en tydligt framåtsyftande inriktning och inte innehålla åtgärder som redan tidigare beslutats eller pågår.

En särskild typ av insatser i handlingsplanen är, som nämnts, de som endast består i ett åtagande från regeringens sida att "överväga" en viss frågeställning eller åtgärd. Exempel på en sådan åtgärd är *åtgärd 18*:

Regeringen avser att överväga behovet av att använda diskriminerings-
tester inom fler samhällsområden, baserat på de slutsatser som kommer att presenteras i en undersökning inom arbetsmarknaden.

Det kan ifrågasättas om opreciserade processinriktade åtaganden av detta slag inte är alltför obestämda för att ingå i en handlingsplan – som ju, per definition, ska leda till "handling". Jag har under mina konsultationer inom Regeringskansliet vid flera tillfällen mött synpunkten att åtgärder av detta slag ibland varit resultatet av att det funnits svårigheter att inom Regeringskansliet uppnå enighet kring en viss frågeställning. Alternativet har då i praktiken beskrivits som att helt avstå från att i handlingsplanen behandla frågan, och att en fördel med den valda lösningen är att frågeställningen åtminstone hålls levande och kan följas upp.

Av Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanens åtgärder framgår, enligt min mening, att ett flertal av de åtgärder som utformats på det här sättet i planen faktiskt blivit föremål för reella "överväganden" som i en del fall också lett fram till ytterligare åtgärder. För andra framstår det samtidigt som oklart om det verkligen gjorts någon egentlig prövning av det slag som handlingsplanen ger intryck av att ha utfäst.

Det finns, enligt min uppfattning, inget självklart svar på om den här typen av "åtgärder" hör hemma i en handlingsplan för mänskliga rättigheter eller inte. Klart är att handlingsplanen försvagas som verktyg för ett systematiskt MR-arbete ju större andel av planens åtgärder som är utformade på detta sätt.

Ett verkligt åtagande från regeringens sida att som ett led i handlingsplanens genomförande seriöst överväga och ta ställning till en viss svårbedömd och kanske kontroversiell fråga, kan ha en meningsfull funktion att fylla. För att öka precisionen i ett sådant åtagande bör det dock förenas med en tidsgräns inom vilken regeringens ställningstagande ska redovisas.

Det är i motsvarande mån uppenbart att sådana vaga åtaganden bör undvikas om det framstår som direkt osannolikt att regeringen verkligen kommer att vidta den åtgärd som sägs vara föremål för ett sådant "övervägande". Annars riskerar sådana formuleringar att bli till föga förpliktande utfyllnad av handlingsplanens innehåll eller tjäna som verktyg för att dölja oenighet i svåra frågor.

Handlingsplanen bör innehålla effektmål

Det övergripande syftet med handlingsplanen sägs vara att bidra till att uppnå regeringens långsiktiga mål att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. En genomgång av handlingsplanens innehåll visar emellertid att inte någon av de 135 åtgärder som ingår i planen har utformats som ett åtagande att genom olika insatser under handlingsplanens löptid söka uppnå ett visst resultat eller en viss effekt, s.k. effektmål. I den omfattning som handlingsplanen innehåller framåtblickande åtgärder utgörs dessa istället av aktiviteter vilkas förväntade konsekvenser i form av en möjlig positiv påverkan på ett konstaterat problem inte har preciserats. Detta är en stor brist i handlingsplanens utformning.

I handlingsplanen ingår samtidigt som en särskild åtgärd ett åtagande att inleda ett arbete med att identifiera uppföljningsbara nationella mål för de mänskliga rättigheterna, *åtgärd 110*. I Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanens genomförande anges emellertid bara helt kort när det gäller denna åtgärd att *"arbetet med att identifiera sådana mål tillsammans med indikatorer för mänskliga rättigheter pågår, men att frågan är komplicerad och att resultatet inte kommer att kunna presenteras på ännu en tid."*

Under de konsultationsdialoger som utgjort ett omfattande inslag i det här utvärderingsarbetet har jag återkommande ställt frågor om avsaknaden av sådana effektmål i handlingsplanen. Den bild som samstämmt kommit fram i de samtalen är att det vid utformningen av handlingsplanens innehåll inte funnits något stöd för att inkludera åtgärder av detta slag. Härutöver har uppgifterna i den här delen varierat.

Några aktörer i Regeringskansliet har uppfattat en närapå direkt instruktion från ledningshåll att inte ta in några effektmål i handlingsplanen. Andra har tillbakavisat den uppfattningen men bekräftat att det ändå aldrig varit något som seriöst diskuterats. Det har i detta sammanhang också anförts att ett dokument av den aktuella

handlingsplanens omfattning omöjliggör inkludandet av i vart fall mer konkreta effektmål, och att för sådana mål skulle krävas ”en helt annan produkt”. Åter andra har uttryckt saken så att det är tveksamt om det är möjligt att komma överens om effektmål, utom i de fall där sådana mål redan uppställts inom respektive enskilt politikområde. Möjligheterna att inom ramen för arbetet med en MR-handlingsplan ”lösa ut” frågor där man inte annars lyckats komma överens har sålunda uppfattats som ganska små.

Invändningarna mot att uppställa effektmål är i och för sig inte svåra att begripa sig på. Att handlingsplanen som produkt skulle få en annan karaktär än den nu aktuella planens är uppenbart. Det är enligt min mening emellertid inte något problem utan, vilket redan torde ha framgått, just vad jag anser att det fortsatta systematiska MR-arbetet bör ha. Till dels menar jag vidare att en lösning på svårigheterna ligger i en bättre samordning mellan det systematiska MR-arbetet som sådant å ena sidan och, å den andra, de mål som i övrigt slås fast för olika delar av regeringens politik och som vid närmare betraktande kan sägas ha betydelse för säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Det innebär naturligtvis att utsätta sig för en risk för att anklagas för att ha misslyckats, för det fall uppsatta mål och delmål inte nås. Det är visserligen förståeligt om denna risk verkar hämmande i en politisk miljö på viljan att göra utfästelser av denna typ, inte minst som de problem som handlingsplanen syftar till att åtgärda ofta är av en mycket sammansatt karaktär. Men alternativet måste ändå anses vara mycket sämre. Ett till namnet systematiskt MR-arbete som inte innehåller några konkretiserade mål att sträva mot kommer ganska snart att förlora sin trovärdighet.

Det här resonemanget har stöd även i Statskontorets utvärderingsrapport rörande myndigheters genomförande av strategier eller handlingsplaner mot diskriminering eller diskriminerande attityder.¹⁵ Här sägs bl.a. att framtida uppföljningar och utvärderingar av sådant myndighetsarbete bör utformas så att de fokuserar på resultat och effekter i stället för på genomförda och planerade åtgärder.

Sammantaget bör regeringen därför i huvudsak arbeta enligt en handlingsplan som tar utgångspunkt i en nulägesanalys – en *baseli-*

¹⁵ *Handlingsplaner och strategier mot diskriminering. Ett verktyg för att stärka myndigheters arbete mot diskriminering?* Statskontoret, Rapport 2009:4, s. 11 samt 83 ff., med vidare hänvisningar till tidigare erfarenheter som legat till grund för Statskontorets analys och slutsatser.

ne study – av de mänskliga rättigheterna i Sverige, identifierar ett antal områden som är av särskild betydelse och för vart och ett av dessa formulerar den konkreta förbättring av situationen i form av en viss effekt eller ett visst resultat som den åtar sig att söka uppnå under handlingsplanens löptid.

Uppställandet av denna typ av mål och delmål skulle, enligt min mening, flytta fokus från genomförandet av enskilda aktiviteter till i vilken mån en insats faktiskt haft någon positiv effekt. Genom att bygga handlingsplanen kring åtaganden av detta slag skulle det alltså kunna skapas ett tydligare incitament att under handlingsplanens löptid bättre följa upp resultaten, och att vid behov fatta beslut om ytterligare åtgärder för att nå de uppställda målen.

Att på ett mer heltäckande sätt ställa upp nationella uppföljningsbara mål för de mänskliga rättigheterna, därtill eventuellt kopplat till ett indikatorbaserat uppföljningssystem, är otvivelaktigt en både stor och komplicerad uppgift (se om indikatorbaserat uppföljningsarbete vidare i avsnitt 6.1). Även i avsaknad av ett färdigutvecklat system av detta slag torde det emellertid mycket väl vara möjligt att inkludera åtminstone vissa effektmål i det fortsatta systematiska MR-arbetet. Det mer långsiktiga arbete som enligt Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanens *åtgärd 110* för närvarande antyds pågå inom Regeringskansliet, behöver knappast inväntas för att påbörja formuleringen av sådana effektmål.

Handlingsplanen bör ha ett integrerat jämställdhetsperspektiv

Handlingsplanen innehöll ett antal åtgärder som tar sikte på jämställdheten mellan kvinnor och män. Sålunda fanns här *åtgärd 16* om samarbete mellan dåvarande Jämställdhetsombudsmannen (JämO) och Arbetsmiljöverket, *åtgärd 47* om en nationell handlingsplan för att avskaffa könsdiskriminerande löneskillnader, *åtgärd 48* om krav på lärosäten att sätta rekryteringsmål för professorer för att skapa en jämnare könsfördelning, *åtgärd 55* om åtgärder för att motverka skillnader på grund av bl.a. kön när det gäller kvalitet och tillgång i hälso- och sjukvården, *åtgärd 60* om inrättandet av en delegation för jämställdhet i förskolan, samt *åtgärderna 64-78* om mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterade övergrepp.

Omkring hälften av dessa åtgärder tycks, enligt vad som redovisats i Regeringskansliets uppföljning, också ha genomförts. Beträffande nästan lika många kan det däremot inte anses att de genom-

förts, eller så går det inte att avgöra om de genomförts eller inte, eller så kan de inte anses vara en "åtgärd" som hör hemma i en egentlig handlingsplan.

En större fråga är dock att det synbarligen saknas ett tydligt integrerat jämställdhetsperspektiv i handlingsplanen som helhet. Vid de omfattande samråd som jag haft som en del av utvärderingsarbetet har den frågan också tagits upp på olika sätt. Det har då framkommit som den i vart fall vanligaste uppfattningen att jämställdhetsperspektivet inte haft någon framträdande plats under arbetet med att utarbeta planen. Det tycks ha funnits olika synsätt på hur frågorna om jämställdhet mellan kvinnor och män förhåller sig till arbetet med mänskliga rättigheter, vilket i vissa fall resulterat i ett motstånd mot att tydligt inkludera frågor om jämställdhet i handlingsplansarbetet; i stället borde de frågorna behandlas för sig.

Det fortsatta systematiska MR-arbetet får, som jag ser det, inte hindras av den typen av revir- eller hierarkigrundade resonemang. Frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män är en oundgänglig del av arbetet med att säkerställa de mänskliga rättigheterna på alla områden på nationell nivå.

Oavsett vilka rättigheter eller vems rättigheter det är fråga om så ser situationen ofta olika ut för kvinnor och för män. Detta är visserligen inte någonting unikt just för faktorn kön. På motsvarande sätt förhåller det sig med andra faktorer som också omfattas av MR-systemets skydd. Möjligheterna för en person eller en grupp av personer att kunna komma i reellt åtnjutande av de mänskliga rättigheterna på olika områden, förändras också i samma ögonblick som vi tänker oss ett byte av de berörda personernas sexuella läggning eller hudfärg, eller beroende på om vi tänker oss att de har en funktionsnedsättning eller inte.

Ändå har arbetet i Sverige för ett jämställt samhälle för kvinnor och män på många sätt kommit längre än mycket annat arbete för de mänskliga rättigheterna. Det finns anledning att anta att de erfarenheter som vunnits där kan vara till nytta för MR-arbetet i stort, liksom att arbetet med andra aspekter av de mänskliga rättigheterna i sin tur har alla möjligheter att ge värdefull erfarenhet för att utveckla jämställdhetsarbetet.

Skillnader i kvinnors och mäns möjligheter att åtnjuta olika rättigheter är vidare ofta en indikation också på andra brister i respekten för de mänskliga rättigheterna. På så sätt kan jämställdhetsperspektivet vara till nytta för att upptäcka olika problemområden, samtidigt som olikheter mellan kvinnor och män i fråga om de

mänskliga rättigheterna är jämförelsevis lätta att observera och registrera, jämfört med olikheter som beror av en del andra kategoriseringar, som sexuell läggning eller trosuppfattning.

Jag menar alltså sammanfattningsvis att jämställdhetsperspektivet bör integreras tydligare i det fortsatta handlingsplansarbetet för de mänskliga rättigheterna i Sverige.

3.3.3 En mer strategisk handlingsplan

Rekommendation: Handlingsplanen bör i högre grad utformas som ett strategiskt verktyg på en mer övergripande nivå i vilket regeringen identifierar prioriterade problemområden, uppställer mål på kortare och längre sikt samt fördelar uppgifter och avgränsar ansvarsområden mellan berörda aktörer.

Sammantaget menar jag att handlingsplanen inte kommit att spela den roll för regeringens systematiska arbete för mänskliga rättigheter som varit avsedd.

Det förtjänar visserligen att framhållas att planens 135 åtgärder tillsammans representerar ett betydande åtagande och engagemang från regeringens sida. Samtidigt medför dock bl.a. avsaknaden av tydliga effektmål att planen inte i önskvärd utsträckning kunnat fungera som styrdokument för regeringens MR-arbete under perioden.

Planen har, som nämnts, inte heller innehållit någon tydlig regeringens egen analys av de huvudsakliga problem som framkommit i kartläggningen. En tillkommande svårighet är att det är svårt att se hur handlingsplanens innehåll närmare förhåller sig till andra mer specialiserade handlingsplaner, strategier och åtgärdsprogram som regeringen antagit inom olika områden och som har uppenbar relevans för det långsiktiga målet att uppnå full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige, t.ex. den nationella handlingsplanen för handikappolitiken, handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor m.m., och strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige.

Att de enskilda åtgärderna i ett flertal fall har tagit sikte på frågor och problemområden som spelar en viktig roll för uppfyllandet av Sveriges åtaganden när det gäller de mänskliga rättigheterna förändrar inte slutsatsen att de nämnda svagheter i planens utform-

ning påverkar dess effektivitet som instrument för ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter negativt.

Vilken övergripande inriktning bör då utformningen av en kommande handlingsplan eller motsvarande samlat instrument få? Under utvärderingsarbetet har två huvudalternativ utkristalliserat sig.

I sin utvärdering av den första nationella handlingsplanen ansåg Thomas Hammarberg sammanfattningsvis bl.a. att en ny plan borde göras ”mer konkret [och] mer handlingsinriktad”. Jag har under mina konsultationer i stor utsträckning mött motsvarande synpunkt även i förhållande till nuvarande plan. Många av dem som deltagit i samråden har framhållit som positivt att den andra planen blev mera konkret än den första, och samtidigt framfört att regeringen i fortsättningen bör eftersträva en ännu högre grad av konkretion och tydlighet i åtgärdernas utformning för att öka förutsettningarna för planens genomslag i praktiken.

Ett skäl för att utforma handlingsplanen så att den innehåller mycket konkreta åtgärder kan naturligtvis vara att man önskar undvika att innehållet reduceras till vällovliga ambitioner, generella målsättningar och avsiktsförklaringar av ett slag som lämnar föga avtryck i verkligheten. Risken för att en handlingsplan för mänskliga rättigheter går ett sådant öde till mötes är, att döma av de internationella erfarenheter som redovisats för mig vid mina kontakter med bl.a. företrädare för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, högst reell.

Jag får för min egen del också understryka betydelsen av att en ny handlingsplan får ett tydligt framåtsyftande innehåll, det vill säga blir tydligt *handlingsinriktad*, för att tala med Thomas Hammarberg. Frågan är dock om det också måste innebära att planen utformas som en uppräkningslista av en lång rad enskilda åtgärder. Ett fåtal av dem som deltagit i konsultationsprocessen under det här utvärderingsarbetet har hävdats motsatsen, och alltså gett uttryck för att handlingsplanen bör utformas på ett mer strategiskt vis och som övergripande styrdokument göras i någon mening mindre, inte mer, konkret. Det är också den slutsats som jag kommit fram till.

Ett argument för detta synsätt är att en handlingsplan bestående av en rad enskilda åtgärder tenderar att snabbt bli inaktuell och därför är svår att hålla levande. En handlingsplan som ger intryck av att ha en mer eller mindre heltäckande ambition, trots att det i praktiken torde vara omöjligt, och som mynnar ut i en lång rad ibland mer och ibland mindre konkreta åtgärder förtecknade inom

många olika samhällsområden, riskerar också att tappa fokus. Det blir svårare att skilja stort från smått och också svårare att försvara varför ett visst samhällsområde eller ett visst grupperspektiv inte tagits med. I sin tur riskerar det att leda till ett ständigt ökat tryck från olika samhällsaktörer att få med sådana åtgärder på "listan" som just de värnar om, med följderna att listan med åtgärder sväller ut och till sist blir helt ohanterlig, inte minst när det gäller uppföljningen och utvärderingen av planens resultat. Det blir dessutom svårare att åskådliggöra hur en sådan handlingsplan förhåller sig till andra, mera specifika, planer och strategier som regeringen antar inom olika politikområden, hur ansvaret fördelar sig och hur det ska följas upp och resultaten redovisas.

Min rekommendation är därför att regeringens fortsatta systematiska arbete för mänskliga rättigheter bör ta sin utgångspunkt i ett dokument som i högre grad än nuvarande handlingsplan utformas som ett strategiskt verktyg på en mer övergripande nivå.

Jag har tidigare nämnt regeringens uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och aviserade strategi för en väg framåt på det området.¹⁶ Den ska naturligtvis inte ses som en modell som det går att oreflekterat kopiera över till MR-området. Men den förtjänar att beröras, som ett exempel på ett annat sätt än det som kommer till uttryck i MR-handlingsplanen att strukturera ett centralt politiskt dokument inom ett område där ett rättighetsbaserat arbetssätt har stor betydelse.

I den skrivelse till riksdagen som innehåller uppföljningen presenterade regeringen sina befintliga övergripande mål för politikområdet samt inriktningsmål utifrån dessa. I anslutning till skrivelsen gavs också ett antal myndigheter i uppdrag att utifrån målen, och med utgångspunkt i ansvars- och finansieringsprincipen, utforma uppföljningsbara delmål och förslag på uppföljningsstruktur inom sina respektive verksamhetsområden för perioden 2011–2016.¹⁷ I uppdraget ingår även att ta fram förslag på hur data och resultat av genomförandet ska kunna levereras löpande. Myndigheternas årliga redovisning av uppdraget till regeringen ska ligga till grund för resultatredovisningen i budgetpropositionen.

Förutom myndigheternas rapportering i enlighet med delmålen krävs emellertid, enligt regeringen, också exempelvis löpande uppföljning av myndigheternas arbete enligt förordningen (2001:526) om statliga myndigheters ansvar för genomförandet av handikapp-

¹⁶ Skr. 2009/10:166, s. 73 ff.

¹⁷ Regeringsbeslut III:5 S2010/4319/ST (delvis).

politiken, liksom av arbetet med undanröjande av s.k. enkelt avhjälpna hinder och tillgänglighetsutvecklingen inom transportsystemet i enlighet med de transportpolitiska målen.

För att systematiskt kunna följa effekten av handikappolitiken behöver även levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning kunna jämföras med levnadsförhållanden för hela befolkningen. Regeringen aviserade därför sin avsikt att, med utgångspunkt från befintliga statistiska undersökningar, skapa ett system för att kunna beskriva levnadsförhållanden för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning.¹⁸

Den aviserade strategin avsågs inte ersätta, utan snarare komplettera och samordna, annat arbete som löpande måste utföras av myndigheterna på det aktuella området. Detsamma gäller naturligtvis för en ny strategisk MR-handlingsplan.

Som redan framgått anser jag sammanfattningsvis att en grundläggande beståndsdel i en handlingsplan för det fortsatta systematiska MR-arbetet måste vara en grundlig nulägesanalys. Denna bör baseras på sådana synpunkter på situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige som framförs av internationella övervakningsorgan, men också av myndigheter och kommuner samt representanter för olika delar av det civila samhället, eller som framkommit under konsultationsprocessen när nulägesanalysen tas fram.

Nulägesanalysen måste i sin tur mynna ut i en tydlig redovisning av regeringens egen bedömning av vilka av de identifierade bristerna som är av mest allvarlig karaktär och inom vilka områden regeringen under handlingsplanens löptid avser att fokusera sina insatser. I handlingsplanen bör vidare anges vilka förändringar av situationen som regeringen på kortare och längre sikt föresätter sig att åstadkomma. Dessa mål och delmål bör så långt som möjligt utformas så att de blir möjliga följa upp, och bör uttryckas i termer av den effekt som handlingsplanen syftar till att uppnå.

Det är naturligtvis avgörande att regeringen som ett led i processen avsätter de resurser som krävs för att uppnå handlingsplanens mål. Handlingsplanens innehåll måste alltså vara "finansierat".

I den mån regeringen under handlingsplanens löptid avser att genomföra viktiga reformer som berör säkerställandet av de mänskliga rättigheterna på nationell nivå, genom ändrad lagstiftning, särskilda kompetensutvecklingsinsatser eller på annat sätt, så hör naturligtvis en redovisning av dessa hemma i handlingsplanen.

¹⁸ Skr. 2009/10:166, s. 78.

Planens tyngdpunkt bör enligt min uppfattning ligga på att ”leda och fördela arbetet”, snarare än på en förteckning av enskilda åtgärder inom en rad samhällsområden. Regeringen bör i handlingsplanen fördela ansvarsområden, utpeka relevanta aktörer, samt avisera uppdrag som kommer att ges åt dessa inom det egna ansvarsområdet vidta åtgärder för att uppnå de uppställda målen, alternativt att utarbeta förslag till ytterligare delmål eller särskilda insatser. Denna typ av beställningar bör kopplas till tydliga tidsramar och återrapporteringskrav.

Regeringen bör därutöver, vid behov, åta sig att utarbeta mer konkreta åtgärder inom ett visst område t.ex. i form av en specialiserad åtgärdsplan för att nå mål och delmål som angetts i MR-handlingsplanen. På detta sätt skapas också en ökad tydlighet kring hur sådana särskilda åtgärdsplaner, strategier och liknande instrument förhåller sig till regeringens systematiska arbete för att uppnå det långsiktiga målet – full respekt för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige.

4 Styrning och samordning av MR-arbetet

Sveriges internationella åtaganden i form av konventionsförpliktelser om respekt för enskildas mänskliga rättigheter åvilar staten Sverige som folkrättsligt subjekt. Inte endast regeringen utan hela den offentliga förvaltningen, såväl på statlig som på kommunal (inklusive landstingskommunal) nivå, kan ådra Sverige ansvar för bristande efterlevnad av dessa förpliktelser. Medan regeringen är skyldig att säkerställa Sveriges internationella åtaganden när det gäller de mänskliga rättigheterna, är målet om full respekt i praktiken för de mänskliga rättigheterna något som till stor del ytterst måste förverkligas av andra än regeringen själv, närmare bestämt i många olika statliga och kommunala organs dagliga verksamhet. Hur styrningen och samordningen av denna verksamhet ser ut är därför viktigt för att regeringens arbete med de mänskliga rättigheterna ska kunna bli verkligt systematiskt.

För att denna styrning och samordning ska bli mer verkningsfull krävs att Regeringskansliets egen organisation för hantering av frågor om mänskliga rättigheter på nationell nivå förstärks. För att säkerställa förverkligandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige behöver därutöver, enligt min mening, åtgärder vidtas för att principen om fördragskonform lagtolkning ska få ett större genomslag i praktiken inom både rättskipning och offentlig förvaltning. En sådan förbättrad myndighetsstyrning och uppföljning bör åstadkommas bl.a. genom införande av vissa författningskrav som knyter an till de mänskliga rättigheterna. Dessa faktorer ska behandlas i det följande.

4.1 Frågornas hantering inom Regeringskansliet

Rekommendationer:

- Ett arbete bör inledas i Regeringskansliet med sikte på att åstadkomma en MR-integrerad budgetprocess.
- Sveriges åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter på nationell nivå bör ges större betydelse i Regeringskansliets ordinarie beredningsprocesser.
- En särskild MR-enhet bör inrättas med uppgift att samordna och utveckla Regeringskansliets arbete med frågor om mänskliga rättigheter på nationell nivå.
- Ett obligatoriskt beredningskrav med en sådan MR-enhet bör införas.
- Det övergripande arbetet i Regeringskansliet med planering, samordning och utveckling av frågor om mänskliga rättigheter på nationell nivå bör ledas av en statssekreterare som har det som sin huvudsakliga uppgift.
- Väsentligt större utbildningsinsatser än hittills bör göras för både chefer och handläggare inom Regeringskansliet för att säkerställa den kompetens som krävs för ett effektivt systematiskt arbete med att skydda och främja mänskliga rättigheter på nationell nivå.

I den första handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna slogs fast att regeringen skulle verka för bättre samordning av arbetet för de mänskliga rättigheterna. Med den nu aktuella handlingsplanen avsåg regeringen att ytterligare stärka organisationen och samordningen av arbetet för att uppnå full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige.¹

Regeringen har särskilt understrukt vikten av att mänskliga rättigheter inte betraktas som ett eget område, utan att respekten för och medvetenheten om mänskliga rättigheter i stället genomsyrar den ordinarie verksamheten.² Här ska den frågan först beröras med särskilt fokus på budgetprocessens roll. En bättre samordning och

¹ Handlingsplanen, s. 102 f.

² Handlingsplanen, s. 113.

samverkan, ett brett politiskt ägarskap, tydliga strukturer och dokument för styrning samt kunskap och analys är alla nödvändiga komponenter i ett verkligt systematiskt arbete för mänskliga rättigheter på nationell nivå i Sverige.³ Dessa frågor kommer därefter också att behandlas i det följande.

4.1.1 Budgetprocessens roll

En grundläggande förutsättning för att lyckas med regeringens i handlingsplanen uttalade föresats att integrera arbetet för full respekt för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Regeringskansliets ordinarie verksamhet, är att frågorna beaktas i alla de viktigare beredningsprocesserna och styrdokumentet. I det sammanhanget framstår budgetprocessen som den mest centrala. Den pågår året runt och involverar alla delar av Regeringskansliet. Den utgör så att säga navet i den övergripande planeringen av statens verksamhet. Mål sätts med utgångspunkt i en bedömning av nuläget. Målen följs upp, resultat redovisas, vissa mål revideras och nya mål sätts upp.

Att budgetbeslut är av central betydelse för förverkligandet av ett lands MR-åtaganden är också uppenbart. Exempelvis åligger det konventionsstaterna enligt artikel 2.1 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter att till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att säkerställa att de rättigheter som omfattas av konventionen förverkligas i sin helhet. Även för sådana åtaganden som gäller t.ex. rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid enligt artikel 6 i Europakonventionen är beslut som fattas inom ramen för budgetprocessen av grundläggande betydelse. Dessa frågor har också behandlats av olika internationella övervakningsorgan inom MR-systemet.⁴

I såväl den ekonomiska vårpropositionen som budgetpropositionen behandlas, förutom de rent finansiella frågorna, också grundläggande samhällsfrågor som på ett eller annat sätt utgör utmaningar för svensk samhällsutveckling, som sysselsättning och utanförskap, välfärd, skol- och andra utbildningsfrågor, struktur-

³ Jfr Sveriges politik för global utveckling, skr. 2007/08:89.

⁴ Se t.ex. FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor, *General Recommendation No. 24 (article 12: Women and health)*, 1999; FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, *General Comment 3. The nature of States parties obligations (Art. 2, para. 1 of the Covenant)*, 14 december 1990.

politik, globalisering och konkurrenskraft, den demografiska utvecklingen, jämställdhet, miljö och klimatfrågor.

I sin skrivelse till riksdagen om uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt⁵ redovisar regeringen att den avser att utforma en strategi för genomförandet av handikappolitiken som sträcker sig fem år framåt i tiden. Resultaten i strategin ska rapporteras årligen i budgetpropositionen.

Enligt min uppfattning bör även en redovisning av utvecklingen när det gäller MR-situationen i landet ha en naturlig plats i dessa sammanhang. På så vis kan de mänskliga rättigheternas betydelse för utvecklingen inom olika samhällsområden tydliggöras, övergripande mål för förändring sätts upp, prioriteringar redovisas och en kontinuerlig uppföljning säkerställas.

Jag har under utvärderingsarbetet rent allmänt tagit upp den här frågan i mina samråd med olika delar av Regeringskansliet. Reaktionen, i den mån jag fått sådana, har varit försiktigt positiva. Hur en sådan MR-integrering i budgetprocessen närmare skulle kunna utformas behöver naturligtvis övervägas på ett mycket grundligare sätt än vad mitt utvärderingsuppdrag medgett. Jag föreslår därför att ett sådant arbete inleds i Regeringskansliet, med siktet inställt på att åstadkomma en MR-integrerad budgetprocess som tydligt kommer till uttryck också i de redovisningar som lämnas till riksdagen i de två budgetpropositionerna.

4.1.2 En förstärkt MR-organisation i Regeringskansliet

De organisatoriska aspekterna av Regeringskansliets arbete med de mänskliga rättigheterna har behandlats i båda de nationella handlingsplanerna. I båda fallen har handlingsplanens huvudsakliga åtgärd i denna del bestått i tillsättandet av en interdepartemental arbetsgrupp för mänskliga rättigheter.

Samtliga departement i Regeringskansliet har varit representerade i arbetsgruppen, och dess medlemmar har utgjort kontaktpersoner på respektive departement i frågor som rör mänskliga rättigheter. Regeringen har i samband härmed, som nämnts, understrukt att det är angeläget att mänskliga rättigheter inte betraktas som ett eget område, och att respekten för och medvetenheten om mänskliga rättigheter istället ska genomsyra den ordinarie verksamheten.

⁵ Skr. 2009/10:166, s. 73 f.

Arbetsgruppen har således inte avsetts ta över det ansvar för frågor om mänskliga rättigheter som ligger på fackdepartementen i deras ordinarie verksamhet, utan dess roll har varit att på ett mer övergripande plan samordna arbetet inom området.

I handlingsplanen för 2006-2009 angavs i *åtgärd 114* att arbetsgruppen skulle få i uppdrag att överväga hur samarbetet och utbytet av erfarenheter och information i frågor som rör de mänskliga rättigheterna kunde fördjupas och förbättras inom Regeringskansliet.

Under mina samråd med företrädare för olika delar av Regeringskansliet har det från många håll framförts att den interdepartementala arbetsgruppens verksamhet varit värdefull. Ett tecken på det sägs också ha varit att dess möten varit mycket välbesökta – något som enligt vad som sagts mig inte alltid är fallet med andra tvärdepartementala arbetsgrupper av liknande slag. Arbetsgruppens möten har varit en källa till informationsutbyte om vad som ”varit på gång” på andra departement när det gäller frågor om mänskliga rättigheter, samt bidragit till att skapa personliga kontakter som kunnat fungera som ingångar till andra departement. Det har också framhållits att den interdepartementala arbetsgruppens verksamhet, tillsammans med arbetet kring handlingsplanen och det faktum att ansvaret för Sveriges rapportering till internationella övervakningsorgan för mänskliga rättigheter under år 2005 överfördes från Utrikesdepartementet till respektive sakansvarigt departement, bidragit till att det inom Regeringskansliet idag i högre grad än tidigare finns en medvetenhet om på vilket sätt Sveriges internationella åtaganden om skydd för de mänskliga rättigheterna är av betydelse för den egna verksamheten.

Den interdepartementala arbetsgruppens verksamhet har alltså till stor del bestått av ett utbyte av information, i den bemärkelsen att dess medlemmar vid arbetsgruppens möten redogjort för de MR-relaterade aktiviteter som pågått eller planerades inom respektive departement. På så sätt och genom att underlätta personliga kontakter mellan ansvariga handläggare på de olika departementen, tycks arbetsgruppen alltså ha fullgjort sitt syfte som detta beskrivits i handlingsplanen.

Enligt vad som framhållits under samråden genomfördes i ett tidigare skede också vid flera tillfällen utbildningsinsatser, t.ex. i form av inbjudningar av externa föreläsare, för gruppens medlemmar med fokus på de mänskliga rättigheterna. Under senare år tycks dock den typen av aktiviteter alltmer ha avtagit.

Enligt handlingsplanens *åtgärd 114* skulle emellertid arbetsgruppen också få i uppdrag att överväga hur samarbetet och utbytet av erfarenheter och information i frågor som rör de mänskliga rättigheterna kan fördjupas och förbättras inom Regeringskansliet. Någon sådan roll tycks emellertid arbetsgruppen inte ha spelat. I vart fall har arbetet där, såvitt kunnat utrönas, inte lett till några förslag eller rekommendationer i det avseendet. Det praktiskt taget samstämmiga besked som lämnats under utvärderingen är vidare att arbetsgruppen inte heller annat än i helt obetydlig omfattning fungerat som ett forum för att behandla substansfrågor med koppling till de mänskliga rättigheterna. I den mån arbetsgruppen varit avsedd att utgöra ett komplement till regeringskansliets ordinarie gemensamberegningsprocess genom att skapa möjligheter till diskussion, kunskapsutbyte, samarbete och samordning kring materiella frågor om genomförandet av Sveriges internationella åtaganden till skydd för de mänskliga rättigheterna, alternativt att utgöra ett forum för en pågående dialog mellan företrädare för olika departement kring hur regeringens systematiska arbete för mänskliga rättigheter bör vara utformat, så förefaller detta syfte alltså inte ha uppnåtts.

Frågan är då om det finns ett behov av att förändra det sätt på vilket frågor om genomförandet av Sveriges åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter på nationell nivå hanteras inom Regeringskansliet. Jag anser det.

En återkommande synpunkt vid mina konsultationer med olika delar av Regeringskansliet har varit att frågor om mänskliga rättigheter, trots en förbättrad medvetenhet under senare år, fortfarande inte är integrerade i den ordinarie beredningsprocessen. De är således inte i tillräckligt hög grad närvarande som en grundläggande utgångspunkt vid utarbetande och beredning av lagförslag, förordningar, myndighetsuppdrag och andra åtgärder inom de många olika områden som Regeringskansliets verksamhet omfattar. I den mån sådana frågor aktualiseras sker det ofta på ett sent stadium i beredningsprocessen, när det finns begränsade möjligheter att i något mera grundläggande avseende påverka det aktuella förslagens innehåll. Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter uppfattas i stor utsträckning alltså som något perifert och som ett område för sig. Det har vidare framhållits från flera olika håll att ”det inte är något tungt argument” om någon försöker framhålla betydelsen av något av Sveriges internationella MR-åtaganden i beredningsprocessen.

Den politiska nivåns roll i MR-arbetet inom Regeringskansliet har också från flera håll pekats ut som en svaghet. Det engagemang som företrädare för den politiska ledningen visar när man t.ex. lämnar någon särskild beställning som berör frågor om de mänskliga rättigheterna uppfattas visserligen som uppriktigt menat. Men det åtföljs, enligt dessa kritiker, mera sällan av tillräckliga verktyg för att insatserna ska få effekt i praktiken eller för att de i realiteten ska kunna prioriteras i konkurrens med andra mera politiskt intressanta eller vardagsnära uppgifter inom Regeringskansliet som tenderar att alltid ”tränga sig före”.

Mot bakgrund av vad som redovisats gör jag den bedömningen att frågor om Sveriges åtaganden när det gäller respekten för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå behöver få en mer framträdande plats i Regeringskansliets organisation.

De goda erfarenheter som gjorts när det gäller arbetet i den interdepartementala arbetsgruppen för mänskliga rättigheter bör tas till vara och utvecklas vidare. Härutöver krävs dock i Regeringskansliet en central aktör med uppgift, och verkliga förutsättningar för, att från mer övergripande utgångspunkter kraftfullt kunna bevaka, driva och samordna frågor om mänskliga rättigheter på nationell nivå. Någon sådan aktör finns i realiteten inte idag.

Utgångspunkten bör även fortsättningsvis vara att varje fackdepartement inom sitt ansvarsområde bär ansvaret för att Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter respekteras. Enligt gällande arbetsordningar torde härutöver sådana frågor mera allmänt också aktualiseras t.ex. vid Justitiedepartementets grundlagsenhet (L6). Även granskningsenheten (GRANSK) torde ha en särskild roll genom dess uppgift avseende granskning utifrån lagenlighet, åtminstone när det gäller Europakonventionen som ju gäller som direkt tillämplig svensk lag. Utrikesdepartementets enhet för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt (FMR) söker, enligt vad som framkommit under samråden, i viss utsträckning uppmärksamma MR-perspektivet också när det gäller nationell lagstiftning.

Det övergripande ansvaret för samordning och utveckling av frågor om de mänskliga rättigheterna på nationell nivå, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement, ligger på enheten för diskrimineringsfrågor (DISK) i Arbetsmarknadsdepartementet. Denna enhet ansvarar också för förvaltningsärenden som gäller diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfatt-

ning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder, främlingsfientlighet, rasism, homofobi och andra former av intolerans, frågor på nationell nivå om situationen för homo-, bi- och transsexuella och personer med könsöverskridande identitet eller uttryck, samt nationella minoriteter i Sverige, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement, samt samordning och utveckling av sådana frågor. Dessutom ligger här också ansvaret för lagstiftningsärenden som gäller diskriminering eller nationella minoriteter i Sverige, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement. Enheten har också myndighetsansvar för Diskrimineringsombudsmannen och Nämnden mot diskriminering.

Den aktuella enheten hade i mars 2011, förutom enhetschef och assistent, 11 medarbetare. Av dessa arbetar motsvarande mindre än 3 årsarbetskrafter specifikt med den del av enhetens ansvarsområde som gäller frågor om de mänskliga rättigheterna på nationell nivå, varav en också ansvarar för rent informationsarbete när det gäller regeringens webbplats för mänskliga rättigheter. Enligt min mening är dessa resurser helt otillräckliga, även med beaktande av det stöd som till viss del kan fås från departementets rättssekretariat.

Det finns alltså som jag ser det ett behov av en enhet inom Regeringskansliet som i mycket högre grad än vad som hittills har varit möjligt, kan fungera som "motor" och "väktare" i regeringens samordnande och utvecklande arbete för mänskliga rättigheter på nationell nivå, i det följande för enkelhetens skull kallad en MR-enhet. För att en sådan enhet ska ha förutsättningar att bli effektiv krävs givetvis att den tilldelas resurser i en omfattning som gör det möjligt för den att följa och aktivt delta i den mycket mångfasetterade verksamhet som pågår inom Regeringskansliet.

Personella resurser i sig är dock inte tillräckligt. Det är också nödvändigt med ett obligatoriskt beredningskrav med MR-enheten och att enheten från den centrala politiska ledningens sida ges ett tydligt uppdrag att inte endast bistå med information, stöd och allmänna synpunkter, utan även att vid behov ställa tydliga krav baserade på innehållet i Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. På så sätt kan rutiner utvecklas för att säkerställa att sakansvariga departement i samråd med MR-enheten på ett så tidigt stadium som möjligt av ett ärendes beredning gör en analys av ärendet utifrån MR-synpunkt.

Viktigast för en MR-enhets förmåga att spela en betydelsefull roll för att stärka MR-frågornas ställning inom Regeringskansliet är sålunda vilka resurser den tilldelas och vilken formell ställning den

ges i beredningsprocessen. Härutöver kan det dock inte uteslutas att även dess placering inom Regeringskansliet skulle kunna påverka med vilken kraft den har möjlighet att fullgöra sitt uppdrag. Under mina samråd med företrädare för de olika delarna av Regeringskansliet har den frågan kommit upp vid flera tillfällen, och den uppfattningen har då framförts att det i praktiken, om än inte formellt, kan ha stor betydelse om en fråga hör till någon av de delar av Regeringskansliet som uppfattas som ”tunga” eller inte, och att en MR-enhet därför helst bör placeras antingen i Statsrådsberedningen eller i Justitiedepartementet. Dessa två alternativ förtjänar enligt min uppfattning att allvarligt övervägas, också för att det rent sakligt sett ligger nära till hands att samordningen av arbetet med grundläggande åtaganden om de mänskliga rättigheterna hanteras där.

Oavsett var i Regeringskansliet ansvaret för en förstärkt samordning och utveckling av frågor om de mänskliga rättigheterna på nationell nivå placeras rent organisatoriskt, är det av avgörande betydelse för att dessa frågor ska få en mer framskjuten plats att också den politiska nivåns roll blir tydligare. Det bör ske genom att det, förutom ett statsråd med uttryckligt ansvar för bl.a. frågor om mänskliga rättigheter på nationell nivå, också utses en statssekreterare som får till huvudsaklig arbetsuppgift att leda arbetet med samordning och utveckling av dessa frågor i Regeringskansliet.

4.1.3 Utbildning och kompetensutveckling i Regeringskansliet

Enligt *åtgärd 120* i handlingsplanen avsåg regeringen att under planens giltighetstid återkommande låta genomföra utbildningar om de mänskliga rättigheterna för handläggare och chefer inom Regeringskansliet. Regeringen anförde i det sammanhanget⁶ att Regeringskansliets personal utgör en central målgrupp för att en tydlig styrning av statlig verksamhet på området mänskliga rättigheter ska bli möjlig, liksom för att främja en ökad medvetenhet mer allmänt om dessa frågor inom olika politikområden. Regeringen bedömde det som angeläget att utbildningsinsatser genomförs regelbundet för personal på olika nivåer i Regeringskansliets organisation, men framhöll att sådana utbildningar dittills främst riktat sig till nya handläggare. Under den aktuella handlingsplanens löptid borde

⁶ Handlingsplanen, s. 119.

därför, enligt regeringen, nya sådana insatser särskilt göras för chefer och erfarna handläggare.

I Regeringskansliets egen uppföljning av handlingsplanen redovisas endast kortfattat att utbildningar genomförts vad avser både nya handläggare och chefer i Regeringskansliet samt inom ramen för det s.k. diplomat- och aspirantprogrammet. Sammanlagt sägs att över 1 000 personer genomgått utbildningar som innehållit arbetspass om mänskliga rättigheter under den aktuella fyraårsperioden.

Vilket utrymme som Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter haft i dessa utbildningar framgår inte, liksom inte heller i vilken utsträckning sådana inslag varit anpassade till deltagarnas ansvar och arbetsuppgifter inom Regeringskansliet.

Den bild som jag fått under mina samråd är dessutom till stor del en annan än den som ges i uppföljningen. Här har framhållits att den i handlingsplanen aviserade ambitionen om en ökad satsning på MR-utbildningar för chefer och andra handläggare än dem som genomgår introduktionsprogrammet för nyanställda i Regeringskansliet, "Ny i RK", inte kommit att förverkligas. Från flera olika håll har jag fått uppgiften att endast ett utbildningstillfälle anordnats för chefer under handlingsplanens löptid.

När det gäller utbildningen för nya handläggare i Regeringskansliet, "Ny i Regeringskansliet", synes också de MR-relaterade delarna successivt ha getts mindre utrymme, för att i den senaste omgången enligt uppgift endast ha planerats för att omfatta omkring 15 minuter.

Utbildningsinsatser med en så pass låg ambitionsnivå är enligt min mening inte förenliga med Sveriges MR-åtaganden. Det är uppenbart att avsevärt större utbildningsinsatser måste göras för att säkerställa att Regeringskansliets personal har den kompetens som krävs för att det samlade arbetet för att skydda och främja mänskliga rättigheter på nationell nivå ska kunna bli effektivt.

Viktigt är vidare att sådana insatser inte reduceras till endast en generell redogörelse för det internationella regelverket. Utbildningen måste i stället därutöver verksamhetsanpassas så att den kan skapa förståelse för hur Sveriges olika konventionsförpliktelser när det gäller de mänskliga rättigheterna påverkar medarbetarnas egna arbetsuppgifter. Av särskild betydelse är, som regeringen särskilt framhöll i handlingsplanen, att sådana kompetenshöjande insatser nu också riktas mot Regeringskansliets chefer och erfarna handläggare.

4.2 En större tydlighet med regeringens avsikter med MR-arbetet

Rekommendationer:

- Regeringen bör tydligare kommunicera vad den vill uppnå med sin styrning och samordning av arbetet med att säkerställa de mänskliga rättigheterna i Sverige.
- Regeringen bör tydligare förmedla att domstolar, förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting samt andra som fullgör uppgifter inom offentlig förvaltning i sin verksamhet ska uppmärksamma Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter och tillämpa principen om fördragskonform lagtolkning.

4.2.1 En större tydlighet med vad regeringen vill uppnå

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Men regeringen har för denna sin uppgift ett begränsat antal verktyg till sitt förfogande. Allmänt gäller att varken regeringen eller någon annan myndighet och inte heller riksdagen eller kommunernas beslutande organ får bestämma hur domstolar ska döma i enskilda fall, hur de i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall,⁷ eller hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i enskilda fall som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag.⁸ I övrigt varierar regeringens styrningsmöjligheter beroende på vem som är adressaten.

Domstolarnas oberoende är av grundläggande betydelse i en rättsstat och regeringens möjligheter att styra dessa är därför, och måste vara, mycket mer begränsad än när det gäller de statliga förvaltningsmyndigheterna. Till de styrmedel som finns i förhållande till alla samhällets olika nivåer hör dock författningar av olika slag, främst lagar men också i viss utsträckning av regeringen beslutade förordningar.

Under regeringen lyder, förutom Justitiekanslern, andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen.⁹ Bortsett från den nyss nämnda begränsningen när det gäller

⁷ 11 kap. 3 § regeringsformen (RF).

⁸ 12 kap. 2 § RF.

⁹ 12 kap. 1 § RF.

enskilda fall, gäller alltså att statliga förvaltningsmyndigheter har lydnadsplikt mot regeringen. När det gäller dessa myndigheter finns, förutom utfärdande av förordning med myndighetsinstruktion, också möjligheten för regeringen att besluta om särskilda myndighetsuppdrag. Härtill kommer den s.k. informella styrning som sker i form av uppföljning genom den årliga myndighetsdialogen mellan regeringen och dess myndighetschefer, liksom övriga löpande kontakter mellan Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna.

En särställning intas i detta sammanhang av kommunerna, i förhållande till vilka regeringen saknar den typ av "kommandorätt" som den åtnjuter över statliga förvaltningsmyndigheter. Utöver de möjligheter som erbjuds i form av författningsreglering av och statlig tillsyn över sådana uppgifter som kommunerna ansvarar för, är regeringens förmåga att styra hur den kommunala verksamheten bedrivs således starkt begränsad. Frågan om stöd och samordning för MR-arbetet på lokal och regional nivå behandlas särskilt i kapitel 5.

Inom ramen för handlingsplanens *åtgärd 104* har regeringen under perioden 2006-2009 i ett flertal olika myndigheters regleringsbrev lämnat olika uppdrag med koppling till de mänskliga rättigheterna. Exempel på sådana uppdrag har varit att höja kunskapen om mänskliga rättigheter inom respektive myndighet och återrapporera hur perspektivet mänskliga rättigheter integrerats i myndighetens relevanta utbildningar. Regeringen har under perioden vidare beslutat att i vissa myndigheters instruktioner införa en skyldighet för myndigheten att på visst sätt beakta de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet. Den närmare utformningen av dessa krav har varierat. Medan det i Länsstyrelseinstruktionen föreskrivs att länsstyrelserna ska "*integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering*", anger instruktionen för Försäkringskassan att myndigheten "*i sin verksamhet [ska] belysa, analysera och uppmärksamma Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna*". I instruktionerna för Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolinspektion samt Statens skolverk föreskrivs, åter, att respektive myndighet ska "*integrera [...] perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet*".

I mina kontakter med sådana myndigheter som inom handlingsplanens ram erhållit särskilda regeringsuppdrag eller i vilkas in-

struktioner införts en hänvisning till de mänskliga rättigheterna, har det under utvärderingsarbetet framkommit att det inte sällan funnits en osäkerhet kring vad det är som regeringen ytterst velat uppnå med uppdraget respektive med instruktionens krav. I flera fall har det också framförts att dialogen med Regeringskansliet i fråga om regeringens avsikter kunde varit mycket bättre.

Även jag har tvingats ställa mig frågan vad regeringen får antas ha menat när den i en myndighetsinstruktion infört t.ex. ett krav på att myndigheten ska ”integrera perspektivet mänskliga rättigheter” i sin verksamhet. Min dialog med företrädare för olika delar av Regeringskansliet under utvärderingsarbetets gång har dock inte lett till något verkligt klargörande av den saken.

Regeringen bör, mot bakgrund av vad som här redovisats, tydligare kommunicera vad den vill uppnå med sin styrning och samordning av arbetet med att säkerställa de mänskliga rättigheterna i Sverige.

4.2.2 Ett större genomslag för principen om fördragskonform lagtolkning

En möjlighet är givetvis att regeringen genom sin myndighetsstyrning i det här sammanhanget endast velat uppmärksamma myndigheterna på deras skyldighet att bemöta enskilda med respekt för vars och ens inneboende mänskliga värdighet.¹⁰ En annan är att skrivningarna tar sikte på att säkerställa att alla som kommer i kontakt med den offentliga förvaltningen bemöts, och får sina ärenden prövade, utan diskriminering. Den senare läsningen har stöd i den vikt som regeringen i handlingsplanen fäst vid arbetet mot diskriminering. Under mina konsultationer har det också framkommit att bemötandefrågor av detta slag, liksom ett specifikt icke-diskrimineringsperspektiv, inte sällan kommit att få en framträdande plats i enskilda myndigheters interna MR-arbete.

Enligt min mening måste emellertid de särskilda krav som ställts på vissa myndigheter när det gäller de mänskliga rättigheterna tolkas mera långtgående än så. Hade regeringen verkligen avsett så begränsade krav hade det naturligen framgått av de särskilda uppdragens eller myndighetsinstruktionernas ordalydelse.

¹⁰ Jfr artikel 1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna: ”*Alla människor äro födda fria och lika i värde [eg. ’värdighet’] och rättigheter*”.

I stället har regeringen valt att använda sig av brett formulerade hänvisningar till de mänskliga rättigheterna. I sammanhanget finns det anledning att påminna om att både Europakonventionen och andra internationella s.k. kärnkonventioner om de mänskliga rättigheterna innehåller krav på att de konventionslutande staterna *genom lagstiftning och på andra sätt förverkligar* de rättigheter som respektive konvention tar sikte på.¹¹ När det gäller Europakonventionen erkänner konventionsstaterna vidare uttryckligen Europadomstolens behörighet i alla frågor som rör tolkningen och tillämpningen av konventionen.¹²

I allt detta ligger en skyldighet för det allmänna och dess representanter både att undvika handlanden som kan strida mot Sveriges MR-förpliktelser och att aktivt utöva sin verksamhet på ett sätt som bidrar till förverkligandet av de mänskliga rättigheterna inom det egna ansvarsområdet.

Av handlingsplanen framgår också att syftet med *åtgärd 104* var just att tydligare uppmärksamma vissa myndigheter på deras ansvar för att de mänskliga rättigheterna inte kränks.¹³ Regeringen betonade i det sammanhanget att respekten för och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna måste ses som ett förhållningssätt i den ordinarie verksamheten, inte som ett eget område vid sidan av. De insatser som genomförs sades vidare syfta till att öka såväl kunskapen och medvetenheten om, som respekten för, de mänskliga rättigheterna som bindande åtaganden för Sverige. Utgångspunkterna i internationella konventioner om mänskliga rättigheter inom respektive myndighets verksamhetsområde borde, enligt regeringen, tydliggöras.

För att fullgöra detta ansvar kan det inte vara tillräckligt att myndigheternas medarbetare bemöter enskilda på ett sätt som allmänt reflekterar samhällets grundläggande värderingar om varje individs inneboende mänskliga värdighet. Vad som krävs är också att myndigheterna säkerställer att deras beslut och andra åtgärder även till sitt innehåll står i samklang med Sveriges internationella åtaganden om respekt för enskildas mänskliga rättigheter. Det är enligt min mening också så som de nu aktuella skrivningarna om

¹¹ Se t.ex. art. 1 i Europakonventionen; art. 2.2 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter; art. 2.1 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter; art. 2 i FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering; art. 2 i FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor; art. 2 och 16 i FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning; art. 4 i FN:s konvention om barnets rättigheter.

¹² Europakonventionen, art. 32.

¹³ Handlingsplanen, s. 104 f.

mänskliga rättigheter i myndighetsuppdrag och myndighetsinstruktioner måste tolkas.

Det är dock svårt att se att handlingsplanen i den här delen lett till ett sådant resultat. Medan jag under mitt utredningsarbete kunnat konstatera att det genomförts åtskilliga utbildningar om mänskliga rättigheter inom statlig förvaltning, tycks de mera sällan direkt ha syftat till att främja rättigheternas genomslag i myndigheternas rättstillämpning.

En vanligt förekommande inställning, som jag mött även under det här utredningsarbetets gång, är i stället att konventioner om mänskliga rättigheter må vara värdefulla som instrument på en mer övergripande nivå, men att uppgiften för medarbetare i den svenska offentliga förvaltningen är strikt begränsad till att *"tillämpa svensk lag"*. Under konsultationsprocessen har den reaktionen också återkommande tagits upp av företrädare för både statliga myndigheter och kommuner. Den har då ibland beskrivits som en särskild svårighet när det gäller både att integrera MR-arbetet i den ordinarie verksamheten och att förbättra kunskapen och medvetenheten om Sveriges åtaganden när det gäller de mänskliga rättigheterna.

Utgångspunkten att den som företräder det allmänna gentemot enskilda har att följa och tillämpa svensk lag är naturligtvis riktig. Den kommer för övrigt till uttryck redan i 1 kap. 1 § regeringsformen där det slås fast att den offentliga makten utövas under lagarna. Frågan är dock vad detta betyder i förhållande till internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna när det gäller rättskipning och förvaltning. Frågan som sådan om internationella konventioners ställning i svensk rätt och om en eventuell inkorporering av flera sådana konventioner än Europakonventionen behandlas särskilt i avsnitt 6.2.

Europakonventionen är den enda konvention om mänskliga rättigheter som gäller som direkt tillämplig svensk lag.¹⁴ Genom bestämmelsen i 2 kap. 19 § regeringsformen finns också ett förbud mot föreskrifter som strider mot Sveriges åtaganden enligt konventionen. Europakonventionens bestämmelser ska alltså tillämpas av såväl domstolar som statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter likaväl som rent interna svenska rättsregler.

Med andra konventioner om de mänskliga rättigheterna förhåller det sig annorlunda. De är inte direkt tillämpliga som svensk lag. Däremot ska svenska rättsregler – enligt principen om fördrags-

¹⁴ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

konform lagtolkning – så långt det är möjligt med hänsyn till reglernas ordalydelse tolkas så att de står i överensstämmelse med dessa konventioner.¹⁵ Tillämpningen av denna princip utgör en oundgänglig länk mellan den svenska nationella rättsordningen och innehållet i de konventioner som Sverige åtagit sig att följa. I avsnitt 6.2.2 behandlas närmare bl.a. svenska domstolars hänvisning till internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna i sin rättstillämpning.

Principen om fördragskonform lagtolkning har dock i praktiken haft en svag ställning i svensk rättstradition. Denna tradition har i stället främst betonat folksuveräniteten, det vill säga riksdagens ensamrätt att, såsom folkets främsta företrädare, genom lagstiftning slå fast enskildas rättigheter och skyldigheter. I samband med att en konvention ratificeras görs också i regel en genomgång av vilka ändringar som kan behöva göras i svensk lagstiftning för att leva upp till konventionsåtagandena. I och med att sådana justeringar gjorts förutsätts den svenska lagstiftningen därefter av myndigheter och domstolar överensstämma med konventionernas krav, en förutsättning som emellertid inte alltid behöver vara riktig. Konventionerna är dessutom till sin natur levande väsen vars innehåll och betydelse förändras över tid och från ett sammanhang till ett annat.¹⁶

Sammanfattningsvis menar jag att kunskapen och medvetenheten behöver förstärkas inom all offentlig verksamhet om att de konventionsreglerade rättigheterna utgör ett viktigt tolkningsmaterial – tillsammans med andra centrala rättskällor som förarbeten och vägledande domar från de högsta nationella domstolarna – när svenska interna rättsregler ska tillämpas.

Regeringen bör därför tydligare förmedla att domstolar, förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting samt andra som fullgör uppgifter inom offentlig förvaltning i sin verksamhet ska uppmärksamma Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter och tillämpa principen om fördragskonform lagtolkning.

En mer medveten och konsekvent tillämpning av principen om fördragskonform lagtolkning kan på längre sikt även medföra att den svenska rättstraditionen rent allmänt berikas med ett från konventionerna hämtat mer levande och dynamiskt rättighetsperspek-

¹⁵ Se bl.a. prop. 1993/94:117, s. 32–40, NJA 1984 s. 903, RÅ 1987 ref. 160 och RÅ 1988 ref. 79, NJA 1989 s. 131, NJA 1990 s. 636, NJA 1991 s. 188 och s. 512 I och II, NJA 1992 s. 363 I–III s. 513 och s. 532, NJA 1993 s. 111 samt NJA 1994 s. 657.

¹⁶ Se t.ex. när det gäller Europakonventionen, Europadomstolens dom i *Tyrrer ./. Storbritannien*, appl. 5856/72, st. 31.

tiv, vilket enligt min uppfattning vore en eftersträvansvärd utveckling.

4.3 Närmare om författningsreglering och annan myndighetsstyrning

Styrningen av de statliga myndigheternas verksamhet är, som nämnts, av central betydelse för att regeringens långsiktiga mål om full respekt för de mänskliga rättigheterna ska kunna förverkligas. Frågan hur myndighetsstyrningen kan förbättras i det avseendet har behandlats också i det slutbetänkande som Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (MR-delegationen) lämnade till regeringen i oktober 2010.¹⁷

I min egenskap av ledamot i delegationen har jag deltagit aktivt i utformningen av de förslag som lämnas i det betänkandet och står också bakom dem. För att underlätta läsbarheten och förståelsen av den förevarande utvärderingen i dess helhet, kommer jag i det följande att redovisa även sådana överväganden och rekommendationer som sammanfaller med vad som lagts fram i MR-delegationens betänkande. Därtill lämnas här också andra synpunkter och rekommendationer.

Som framgått i föregående avsnitt har regeringen i handlingsplanen framhållit dels behovet av att tydliggöra den betydelse som internationella konventioner om mänskliga rättigheter har inom olika myndigheters ansvarsområden, dels att respekten för och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna måste ses som en del av den ordinarie verksamheten, inte som ett eget område vid sidan av. Jag delar den uppfattningen.

Som också framhållits står ett begränsat antal styrmedel till regeringens förfogande i förhållande till domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom rättskipning och offentlig förvaltning. Det främsta styrmedlet är lagstiftning. Riksdagen stiftar lag, i huvudsak efter initiativ från regeringen. Sådan författningsreglering omfattar såväl det offentliga- och förvaltningsrättsliga regelverk som mer allmänt styr de statliga och kommunala myndigheternas verksamhet, t.ex. regeringsformen, förvaltningslagen (1986:223), myndighetsförordningen (2007:515) och kommu-

¹⁷ SOU 2010:70, *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*.

nallagen (1991:900), som sådan lagstiftning som materiellt reglerar verksamheten inom vissa områden.

För myndigheter under regeringen har regeringen även möjlighet att i förordning med myndighetsinstruktion fastställa myndigheternas ansvarsområden och uppgifter samt i övrigt reglera hur de ska bedriva sin verksamhet.

Härtill kommer regeringens möjlighet att till myndigheter lämna särskilda uppdrag. Sådana uppdrag kan antingen ta formen av ett särskilt regeringsbeslut eller tas in som en del av det årliga regeringsbrev i vilket regeringen också anger myndigheternas finansiella förutsättningar. Det ska sägas här att användningen av regeringsbrev när det gäller annan styrning än den rent finansiella under senare år har minskat. En tydlig trend inom Regeringskansliet är att regeringsbrev inte längre i samma utsträckning som tidigare ska användas för att ge myndigheterna särskilda uppdrag. Tidsbegränsade uppdrag bör i första hand lämnas genom särskilda regeringsbeslut. I övrigt bör myndighetsinstruktionerna vara det grundläggande instrumentet för regeringens styrning av myndigheterna.¹⁸

Regeringens s.k. informella styrning av myndigheterna, i form av dels den myndighetsdialog som årligen genomförs mellan regeringen och respektive myndighetschef, dels löpande kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna, är också av stor betydelse.

4.3.1 En översyn av MR-uppdrag till myndigheter

Rekommendationer:

- En översyn bör göras av hur myndigheternas ansvar för förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter idag är formulerat.
- Översynen bör omfatta myndighetsinstruktioner, regeringsbrev och uppdrag som getts till myndigheterna genom särskilda beslut, samt samordnas med arbetet med att införa motsvarande hänvisningar i vissa särskilt betydelsefulla lagar och i myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁸ Prop. 2009/10:175, s. 111 ff.

- Översynen bör syfta till en mer genomtänkt utformning av kraven på myndigheterna, särskilt med beaktande av principen om fördragskonform lagtolkning, samt en bättre samordning med andra s.k. tvärsektoriella uppdrag.
- Myndigheterna bör uppmärksammas på betydelsen av att särskilt utsatta grupper ges möjlighet till inflytande i frågor som berör dem, och att myndigheterna därför så långt det är möjligt ska samråda med representanter för dem i sådana frågor.
- För myndigheter som har tillsynsansvar bör kraven i fråga om ansvar för mänskliga rättigheter formuleras så att de uttryckligen inbegriper också tillsynsverksamheten.
- För länsstyrelsernas del bör instruktionen när det gäller MR-ansvaret utformas så att det, på det sätt som gällde före den 1 januari 2009, blir tydligt att länsstyrelserna också i sin tillsynsverksamhet och på andra sätt ska uppmärksamma kommuner och landsting på deras ansvar för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna.
- Regeringskansliets dialog med myndigheterna om sådana uppdrag bör förbättras så att osäkerhet om regeringens avsikter med uppdragen så långt möjligt kan undvikas.
- Regeringen bör i samband med översynen överväga vilka ytterligare myndigheter som bör ges sådana uppdrag. En utgångspunkt bör vara att de som i dag har eller har haft sådana uppdrag även fortsättningsvis bör ha det. I övrigt bör i första hand prioriteras sådana myndigheter vars ansvarsområde och befogenheter innebär en särskilt stor risk för åsidosättanden av enskildas grundläggande rättigheter, samt myndigheter med omfattande kontakter med allmänheten.
- De två lagar som styr JO:s och JK:s verksamheter, JO-instruktionen respektive lagen om JK:s tillsyn, bör förtydligas så att det där framgår att deras kontroll innefattar också hur de som utövar den offentliga makten efterlever sina skyldigheter i förhållande till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

Förutom de mera allmänt utformade *åtgärderna 11 och 104* i handlingsplanen innehåller planen också ett tiotal åtgärder som handlar

om uppdrag till vissa myndigheter när det gäller mer specifika frågor om de mänskliga rättigheterna. Här avses främst *åtgärderna 57–58, 68–69, 71–72, 82, 88, 98 och 118*. *Åtgärderna 39, 40 och 121* kommer att behandlas särskilt längre fram i det här betänkandet. Regeringskansliets egen uppföljning har, enligt min mening, visat på resultat av endast omkring hälften av dessa särskilda uppdrag. I några fall är uppföljningen så pass otydlig att det inte går att dra några slutsatser av den. I några andra har åtgärden endast bestått i en beskrivning av uppdrag som redan getts tidigare.

Åtgärd 11 i handlingsplanen innebar bl.a. att regeringen skulle ge ett antal statliga myndigheter i uppdrag att upprätta antidiskrimineringsstrategier, samt att låta utvärdera dessa uppdrag. Någon utvärdering av de uppdragen kom dock aldrig till stånd. Däremot gav regeringen i augusti 2008 Statskontoret ett uppdrag att utvärdera sådana strategier som hos vissa myndigheter hade utarbetats tidigare. Statskontorets utvärdering omfattade strategier som Arbetsmarknadsstyrelsen (numera Arbetsförmedlingen), Domstolsverket, Kriminalvården, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Försvarshögskolan, Försvarsmakten samt Totalförsvarets pliktverk (numera Pliktverket) tagit fram mellan åren 2002 och 2004.¹⁹

Statskontorets bedömning är att uppdragen inte haft något omfattande genomslag när det gäller myndigheternas arbete mot diskriminering. Endast i fallet med försvarsmyndigheterna hade det skett några bestående förändringar. Enligt Statskontoret finns det flera möjliga förklaringar till varför uppdragen om antidiskrimineringsstrategier fått så olika genomslag. Det handlar bl.a. om att innehållet i uppdragen inte alltid varit tydligt i förhållande till myndigheternas kärnverksamhet, att det funnits skillnader i regeringens styrning och uppdragens utformning samt att uppföljningar varit inriktade på genomförda insatser i stället för på effekterna av dessa insatser.

Inom ramen för handlingsplanens *åtgärd 104* har regeringen, som nämnts, i stor utsträckning använt sig av särskilda uppdrag lämnade i myndigheters regleringsbrev. Således har Sveriges Domstolar, Forum för levande historia, Försäkringskassan, Högskoleverket, Kriminalvården, Kustbevakningen, samtliga länsstyrelser, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Säkerhetspolisen, Tullverket samt Åklagarmyndig-

¹⁹ *Handlingsplaner och strategier mot diskriminering. Ett verktyg för att stärka myndigheters arbete mot diskriminering?* Statskontoret, Rapport 2009:4.

heten under perioden 2006–2009 erhållit olika uppdrag om att till exempel höja kunskapen om mänskliga rättigheter inom respektive myndighet eller återrapportera hur perspektivet mänskliga rättigheter har integrerats i myndigheternas relevanta utbildningar.

Härutöver har regeringen även i ett begränsat antal förordningar med myndighetsinstruktioner infört en skyldighet för respektive myndighet att på visst sätt beakta de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet. I Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanen anges att det mot bakgrund av resultatet av mitt utvärderingsuppdrag kommer att övervägas huruvida det finns behov av liknande skrivningar också i instruktionerna för andra myndigheter.

Myndighetsstyrningens betydelse för förverkligandet av Sveriges MR-åtaganden menar jag gör att myndigheternas ansvar i det avseendet bör tydliggöras, både för fler myndigheter och på ett bättre sätt. Som jag redovisat ovan har det inte sällan funnits en osäkerhet hos myndigheter när det gäller regeringens avsikt med de formuleringar som förts in i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. I flera fall har det också framförts att dialogen med Regeringskansliet i fråga om regeringens avsikter kunde varit avsevärt bättre. Dessa intryck stämmer väl med de slutsatser som Statskontoret redovisat i sina utvärderingar av olika myndighetsuppdrag på det här området.

Vid mina konsultationer har även framkommit att många myndigheter upplever en ”trängsel” bland de många olika uppgifter som lagts på dem, främst genom uppdrag i regleringsbrev eller genom särskilda regeringsbeslut men också genom krav som ingår i myndighetsinstruktioner. Det talas t.o.m. om ett slags ”perspektivtrötthet” när det gäller kraven på myndigheterna, t.ex. när det gäller jämställdhet och icke-diskriminering, mångfald, miljöhänsyn m.m.

Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion kan tjäna som illustration till det och till den beskrivna osäkerheten om regeringens avsikter i det här sammanhanget. I länsstyrelseinstruktionens 5 § förtecknas vissa sektorsövergripande uppgifter som länsstyrelsen har. Här nämns i åtta punkter integrering av jämställdhetsperspektiv i verksamheten, genomgående användning av könsuppdelad statistik, barnkonsekvensanalys och hänsynen till barns bästa, tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning, beaktande av det nationella folkhälsomålet och de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen, regelförenkling för företag, samt (i punkten 5) att länsstyrelsen ska *integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och be-*

akta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering (min kursivering).

Det finns skäl att fråga sig hur MR-kravet i punkten 5 förhåller sig till främst kraven på jämställdhetsperspektiv, upprättande av barnkonsekvensanalyser och hänsyn till barns bästa. Kraven framstår nu som likställda men från varandra åtskilda, vilket på goda grunder kan sägas förvirra mer än vad det klagör. Bättre hade förmodligen varit att uppställa ett grundläggande krav som tydligare tar sikte på myndighetens ansvar när det gäller att förverkliga Sveriges åtaganden till skydd för enskildas mänskliga rättigheter, skilt från skrivningar om länsstyrelsens uppgifter med avseende på särskilda undergrupper av frågor som i och för sig har en tydlig koppling till mänskliga rättigheter.

Sammanfattningsvis bör regeringen, enligt min mening, se över de skrivningar där hänvisningar till de mänskliga rättigheterna i dag förekommer i olika styrdokument riktade till myndigheter. Det gäller både myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och uppdrag i särskilda regeringsbeslut. Översynen bör syfta till en tydligare utformning av kraven på myndigheterna, inklusive att analysera hur Sveriges MR-åtaganden påverkar den egna verksamheten och behovet av att utveckla metoder och arbetsätt för att säkerställa att myndigheten lever upp till sitt ansvar i de här avseendena. Vid utformningen bör särskilt beaktas kravet på fördragskonform lagtolkning.

Som redan framhållits är ett viktigt syfte med att arbeta systematiskt med frågor om de mänskliga rättigheterna att behovet av sådana åtgärder som har störst betydelse för människor som tillhör särskilt utsatta grupper synliggörs. Inte minst när det på grund av begränsade resurser finns risk att det uppstår konkurrens mellan olika i och för sig angelägna insatser är det viktigt att brister när det gäller de mänskliga rättigheterna för sådana grupper prioriteras.²⁰

I sin proposition om en strategi för de nationella minoriteterna betonar regeringen därför att de nationella minoriteterna bör ha möjlighet att påverka beslut som rör dem, något som har kallats för "egenmakt".²¹ I 5 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk föreskrivs därför också att förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frå-

²⁰ Jfr *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series No. 10, United Nations, 29 augusti 2002 (FN:s handbok), s. 10 och 66.

²¹ Prop. 2008/09:158.

gor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med representanter för minoriteterna i sådana frågor.

Betydelsen av egenmakt i denna mening gäller naturligtvis på motsvarande sätt för alla särskilt utsatta grupper när det gäller möjligheten att komma i åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, även sådana som inte tillhör de nationella minoriteterna. Ett centralt skäl för att möjligheterna till ett sådant inflytande bör stärkas när det gäller det fortsatta systematiska MR-arbetet i Sverige, är att det inom alla dessa grupper finns kunskaper och erfarenheter som är nödvändiga att ta till vara när situationen ska kartläggas och åtgärder ska planeras och genomföras. Inom ramen för den föreslagna översynen, det må vara fråga om myndighetsinstruktioner eller andra författningar, regleringsbrev eller uppdrag i särskilda regeringsbeslut, bör myndigheterna därför också uppmärksammas på betydelsen av att särskilt utsatta grupper ges möjlighet till inflytande i frågor som berör dem, och att myndigheterna så långt det är möjligt ska samråda med representanter för dem i sådana frågor.

MR-relaterade krav i olika styrdokument för myndigheterna bör också samordnas bättre med andra s.k. övergripande eller tvärsektoriella perspektiv så att osäkerheter om uppdragens innebörd och inbördes relation så långt möjligt undviks. Översynen bör naturligen också samordnas med de motsvarande förtydliganden som jag i avsnitt 4.3.3 föreslår bör göras i vissa särskilt betydelsefulla författningar när det gäller Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

Regeringen bör vidare mera aktivt än i dag med myndigheterna ta upp frågan om hur de arbetar med sitt ansvar för att bidra till förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter, både inom ramen för den s.k. myndighetsdialogen som genomförs årligen med myndigheternas ledningar och den löpande informella dialog som ständigt pågår mellan myndigheterna och Regeringskansliet.

Vilka myndigheter berörs?

Regeringen har i *åtgärd 104* i handlingsplanen slagit fast behovet av att myndigheternas ansvar för säkerställandet av de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige förtydligas i myndighetsstyrningen. I det sammanhanget anförde regeringen vidare att det arbetet skulle koncentreras till de myndigheter vars verksamhet är av

särskild betydelse för att rättigheterna ska förverkligas för den enskilde. Jag delar den bedömningen.

Det har inte varit möjligt att göra någon heltäckande genomgång av vilka myndigheter som särskilt bör få sina myndighetsinstruktioner förtydligade när det gäller MR-ansvaret. En utgångspunkt bör vara att de som i dag har eller har haft sådana särskilda uppdrag även fortsättningsvis bör ha det.

Flera av dessa är dessutom av det slaget att de uppfyller kriteriet att vara särskilt betydelsefulla för respekten för enskildas rättigheter, antingen därför att kontakterna med allmänheten är omfattande eller för att deras ansvarsområde och befogenheter innebär en särskilt stor risk för enskildas grundläggande rättigheter träds för när. Exempel på det förra är Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, medan Domstolsverket, Kriminalvården, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten samt myndigheterna inom försvaret alla är exempel på det senare. Härtill kommer myndigheter som genom sin tillsyns- eller föreskriftsroll kan ha stor betydelse i det här sammanhanget, t.ex. samtliga länsstyrelser, Socialstyrelsen, Skolinspektionen och Boverket.

Sammantaget bör regeringen i samband med den översyn som jag här har rekommenderat bör göras av olika myndigheters uppdrag när det gäller säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, också överväga vilka ytterligare statliga myndigheter som bör få sitt särskilda ansvar i det här avseendet tydligt angivet i sina myndighetsuppdrag.

Särskilt om Justitieombudsmännen och Justitiekanslern

Justitieombudsmännen (JO) och Justitiekanslern (JK) har en särställning i sammanhanget. Medan JO är riksdagens ombudsmän och JK är regeringens högste ombudsman, har båda institutionerna, enligt JO-instruktionen respektive JK-lagen, till uppgift att övervaka att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.²² För JO:s del gäller dessutom att ombudsmännen särskilt ska tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regerings-

²² Se, när det gäller JO, 1 § andra stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen) och, när det gäller JK, 1 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn (JK-lagen).

formens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten.²³

Europakonventionen gäller som direkt tillämplig svensk lag och omfattas således tydligt av JO:s och JK:s kontroll av den offentliga makten. Även Sveriges övriga konventionsåtaganden när det gäller de mänskliga rättigheterna ryms inom ramen för den kontrollen genom vad som sägs i både JO-instruktionen och JK-lagen om övervakning av att företrädare för det allmänna ”i övrigt fullgör sina åligganden”. Bland dessa åligganden ingår ju även att lojalt tillämpa principen om fördragskonform lagtolkning. Och i JO:s uppdrag i förhållande till medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter torde, enligt ordalydelsen, även ingå konventionsbaserade mänskliga rättigheter, även om bestämmelsen vid sin tillkomst förmodligen särskilt syftade på det särskilda fri- och rättighetskapitlet i regeringsformen.

Det förtjänar att nämnas att det i den finländska JO-motsvarighetens uppgifter uttryckligen ingår att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna *samt de mänskliga rättigheterna* tillgodoses.²⁴

I praktiken är det emellertid inte särskilt vanligt vare sig när det gäller JO eller JK att granskningen, i vart fall såvitt kommer till uttryck i beslutsmotiveringarna, tar sikte mera direkt på efterlevnaden också av Sveriges konventionsbaserade åtaganden på MR-området, med undantag möjligen för främst frågor om oskäligt långa handläggningstider. Det utesluter givetvis inte att konventionsrättigheterna beaktats utan att det görs någon uttrycklig hänvisning till dem i besluten.

Med tanke på båda dessa institutioners särskilda betydelse för kontrollen över offentlig verksamhet, anser jag att det finns skäl att i de två lagar som styr JO:s respektive JK:s verksamhet förtydliga att deras kontroll innefattar också hur de som utövar offentlig verksamhet efterlever sina skyldigheter i förhållande till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

²³ 3 § JO-instruktionen.

²⁴ 109 § Finlands grundlag.

Hur MR-ansvaret bör formuleras

Mitt uppdrag har enligt regeringens direktiv syftat till att lämna rekommendationer som kan ge regeringen underlag för dess fortsatta systematiska arbete med frågor om de mänskliga rättigheterna i Sverige. Däremot har det inte omfattat att lämna färdiga förslag till författningsreglering. I det följande lämnar jag därför endast mer principiella synpunkter på hur ansvaret för förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter bör vara formulerat.

Ansvar bör utformas så tydligt som möjligt, samtidigt som skillnader i formulering mellan olika styrinstrument bör undvikas om de inte verkligen är avsedda. Så har det enligt min mening hittills inte varit, vilket också skapat osäkerhet om vad regeringen egentligen velat att myndigheterna ska göra. Exempel på hur de uppdrag som getts i regleringsbrev, särskilda beslut eller i myndighetsinstruktioner har formulerats är *”att höja kunskapen om mänskliga rättigheter”*, *”att återrapportera hur perspektivet mänskliga rättigheter integrerats i myndighetens relevanta utbildningar”*, *”att integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering”*, *”att i sin verksamhet belysa, analysera och uppmärksamma Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna”*, och *”att integrera [...] perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet”*.

Som framgått bör myndighetsstyrningen på det här området, precis som annars, främst syfta till att vara handlingsdirigerande. Det ligger visserligen i sakens natur att myndighetsansvaret för att säkerställa efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna i Sverige måste formuleras i allmänna ordalag. Därmed inte sagt att det är oväsentligt hur detta ansvar uttrycks. Formuleringar som tydliggör att ansvaret ska integreras i alla delar av den ordinarie verksamheten är naturligtvis bra. Att bara hänvisa till *”de mänskliga rättigheterna”* bör däremot undvikas eftersom det framstår som alltför vagt. Inte heller bör mänskliga rättigheter betecknas endast som *”ett perspektiv”*. Här är i stället fråga om själva grundvalen för en demokratisk rättsstat och utgångspunkt bör tas i att det här rör sig om åtaganden som Sverige gjort i form av folkrättsligt bindande avtal med andra stater i vilka regeringen förbundit sig att i Sverige förverkliga vissa rättigheter för enskilda människor.

Därmed blir också, som jag tidigare betonat, principen om fördragskonform lagtolkning av grundläggande betydelse. Att föreskriva att myndigheterna direkt ska tillämpa konventionsregler om mänskliga rättigheter i sin verksamhet skulle kunna innebära att reglerna "bakvägen" började betraktas som direkt tillämplig svensk lag, det vill säga en form av indirekt inkorporering av konventionerna i svensk rätt utan att lagstiftaren beslutat om det. Det är inte lämpligt. Frågan om att använda inkorporering i större utsträckning än nu som metod för införlivande av svenska konventionsåtaganden bör i stället utredas med omsorg. Den frågan behandlas särskilt i avsnitt 6.2.

Däremot bör myndigheternas ansvar i det här avseendet uttryckas med tydlig hänvisning till att detta ansvar tar sikte just på enskildas mänskliga rättigheter enligt internationella överenskommelser som Sverige förbundit sig att följa. Exempel på sådana formuleringar som kan övervägas finns i MR-delegationens betänkande.²⁵

När det gäller författningar som innehåller materiella bestämmelser på ett visst område bör dessutom beaktas att enskildas mänskliga rättigheter kan aktualiseras på olika sätt och i olika delar av en verksamhet som berörs av den aktuella författningen. Därför bör skyldigheten att säkerställa enskildas mänskliga rättigheter formuleras så att den omfattar all den verksamhet som bedrivs med stöd av eller som omfattas av författningen i fråga och inte endast vissa, om än centrala, delar som t.ex. handlar om myndighetsutövning. Det bör således exempelvis övervägas om inte en formulering av typen "*I all den verksamhet som bedrivs enligt denna lag ska särskilt beaktas respekten för enskildas mänskliga rättigheter enligt internationella överenskommelser [...]*", är mera ändamålsenlig än mera snäva formuleringar som "*Tvångsvård ska genomföras med respekt för [...]*".

Särskilt om formuleringar som rör tillsynsverksamhet

I förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion stadgas i 5 § första stycket punkten 5 att länsstyrelsen ska integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering. Bestämmelsens lydelse kom till genom en ändring

²⁵ SOU 2010:70, s. 326 ff.

som trädde i kraft den 1 januari 2009. Innan dess, och i instruktionens ursprungliga lydelse, gällde i stället att länsstyrelsen skulle ”i sin tillsynsverksamhet eller på annat sätt uppmärksamma kommuner och landsting på deras ansvar för de mänskliga rättigheterna, särskilt skyddet mot diskriminering”. Några förordningsmotiv till ändringen finns inte. Under mina samråd inom ramen för det här utvärderingsuppdraget har det flera gånger nämnts att skälet för ändringen skulle ha varit att det fanns en uppfattning att länsstyrelserna inte hade kommit tillräckligt långt med att i sin egen verksamhet integrera arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna och att det därför ansågs vara för tidigt att ålägga länsstyrelserna en uttrycklig tillsynsuppgift i den delen i förhållande till kommuner och landsting.

Oavsett skälet till ändringen i länsstyrelseinstruktionen så ger den anledning att reflektera över betydelsen av att regeringens myndighetsstyrning när det gäller de mänskliga rättigheterna också omfattar vissa myndigheters tillsynsuppgifter. Som har nämnts tidigare, och som kommer att beröras särskilt också i kapitel 5, har de kommunala myndigheterna en särställning i det här sammanhanget, i den meningen att regeringen saknar direkt ”kommandorätt” över kommunerna till skillnad från över de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Det innebär att samspelet mellan den nationella nivån, där Sveriges åtaganden att säkerställa de mänskliga rättigheterna görs, å den ena sidan, och de regionala och lokala nivåerna där dessa rättigheter ofta ska förverkligas, å den andra, måste ske på delvis andra sätt.

Även om verksamhetsansvaret inom många samhällsområden där de mänskliga rättigheterna aktualiseras alltså ligger på kommunerna så innebär det inte att den statliga nivån inte har någon roll att spela här. Tvärtom är det vanligt att tillsynen över olika delar av kommunernas och landstingens kärnuppgifter åvilar statliga myndigheter. Exempel på det är att Socialstyrelsen utövar tillsyn över hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, hälsoskydd, smittskydd, socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.²⁶ Skolinspektionen har ett omfattande tillsynsansvar på utbildningsområdet.²⁷ På motsvarande sätt har också kommunala myndigheter tillsynsansvar över verksamheter som bedrivs av enskilda.

²⁶ 1, 5-7 §§ förordningen (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen.

²⁷ 2 § förordningen (2008:613) med instruktion för Skolinspektionen.

En central uppgift för tillsynen är att granska att en verksamhet bedrivs enligt gällande lagstiftning. Eftersom de konventionsbaserade åtagandena till skydd för de mänskliga rättigheterna utgör en del av tolkningsunderlaget vid tillämpningen av olika rättsregler är det rimligt att tillsynen av verksamhetens lagenlighet inbegriper hur tillsynsobjekten lever upp till sitt MR-ansvar. Om de materiella författningar som styr en viss verksamhet innehåller tydliga skrivningar om att verksamheten ska bedrivas med respekt för enskildas mänskliga rättigheter och därtill de författningar som reglerar tillsynsorganens uppgifter tydliggör att även tillsynen ska innefatta frågor om de mänskliga rättigheterna kan en hållbar kedja av författningsstyrd myndighetsstyrning skapas i det nu aktuella avseendet.

För sådana myndigheter som har tillsynsansvar bör, sammanfattningsvis, det författningsreglerade MR-ansvaret formuleras så att det uttryckligen inbegriper också tillsynsuppgifterna. Det finns redan i dag exempel, också vid sidan av den tidigare gällande länsstyrelseinstruktionen, på sådana formuleringar inom närliggande områden. I Socialstyrelsens instruktion stadgas t.ex. i 7 § att myndigheten ska integrera både ett barnperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i sitt tillsynsarbete. Det är på så sätt alltså inte någon innovation som jag föreslår här, men när det gäller de mänskliga rättigheterna bör formuleringarna anpassas enligt de resonemang som redovisats här.

För länsstyrelsernas del bör instruktionen när det gäller MR-ansvaret utformas så att det, på det sätt som gällde före den 1 januari 2009, blir tydligt att länsstyrelserna också i sin tillsynsverksamhet och på andra sätt ska uppmärksamma kommuner och landsting på deras ansvar för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna.

4.3.2 Myndighetsinstruktionen som huvudsakligt styrinstrument

Rekommendationer:

- Grundläggande krav om myndigheternas ansvar när det gäller förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter bör regleras genom förordning

med myndighetsinstruktion, inte i regleringsbrev eller särskilda uppdrag.

- Det förordningsreglerade ansvaret bör vid behov kompletteras genom uppdrag i regleringsbrevet eller i särskilda regeringsbeslut, t.ex. att närmare analysera på vilket sätt frågor om mänskliga rättigheter aktualiseras i den egna verksamheten, samt att utveckla metoder och hjälpmedel för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt instruktionen i det här avseendet.

En vanligt förekommande synpunkt under mina samråd har också varit att den typ av tidsbegränsade uppdrag som regeringen lämnat i regleringsbrev eller genom särskilda beslut leder till en ryckighet i styrningen på ett sätt som inte är förenligt med en ambition att på ett långsiktigt hållbart sätt påverka myndighetens arbete eller arbetssätt. Regleringsbrev utfärdas varje år och uppdrag som ges i regleringsbrev blir därför per definition tidsbegränsade. Även uppdrag som lämnas till en myndighet genom särskilda beslut är ofta av tillfällig eller i vart fall tidsbegränsad natur. Den myndighet som får sådana uppdrag kan därmed inte veta om uppdraget kommer att finnas kvar om ett år eller efter det att tidpunkten för åiterrapportering har passerats. Under sådana förhållanden finns alltid en risk att uppdraget inte uppfattas som långsiktigt prioriterat av regeringen och att genomförandet från myndighetens sida begränsas till någon form av punkt- eller projektinsats vid sidan av den ordinarie verksamheten. Även en sådan mer tillfällig aktivitet kan naturligtvis vara av värde men ett systematiskt arbete med frågor om mänskliga rättigheter – inom en enskild myndighet såväl som på nationell nivå – kräver långsiktighet för att kunna bli framgångsrikt.

Behovet av långsiktighet och av att förverkligandet av de mänskliga rättigheterna blir till en integrerad del av myndigheternas verksamhet, talar alltså för att myndigheternas grundläggande roll och uppgifter i det här avseendet bör regleras i förordning med instruktion för respektive myndighet i stället för att komma till uttryck i regleringsbrev eller beslut om särskilda uppdrag. En sådan ordning finner stöd också i t.ex. Statskontorets utvärderingsrapporter rörande myndigheters arbete med mångfald, anti-diskriminering och mänskliga rättigheter²⁸ och genomförandet av strategier eller

²⁸ *Myndigheters arbete med mångfald, antidiskriminering och mänskliga rättigheter*, Slutrapport, Statskontoret 2008:15, s. 12 samt 87 ff.

handlingsplaner mot diskriminering eller diskriminerande attityder.²⁹ Den överensstämmer vidare med vad regeringen själv uttalat om att instruktionerna ska vara det grundläggande instrumentet för regeringens styrning av myndigheterna.³⁰

Tanken att i första hand använda myndighetsinstruktionerna snarare än regleringsbrev och andra beslut om särskilda tidsbegränsade uppdrag i det här sammanhanget har också i huvudsak bemötts positivt under mina samråd. En uttrycklig författningsreglering av detta slag skulle, enligt vad som framhållits i den konsultationsprocessen, kunna bidra till att ge myndighetens arbete med mänskliga rättigheter en ökad intern legitimitet. Om ansvaret är uttryckligen reglerat i den grundförfattning som styr en myndighets verksamhet ökar också chanserna för att det ges ett större utrymme vid de prioriteringar som myndigheter alltid tvingas göra i sin verksamhet.

Dessutom skulle en sådan ordning ha den fördelen att myndigheten i sin årsredovisning regelbundet måste redogöra för verksamheten och dess resultat i förhållande till skyldigheten att bidra till förverkligandet av de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. Enligt 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheterna i sin resultatredovisning redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion. Visserligen finns en sådan skyldighet också i förhållande till uppdrag som getts i regleringsbrev eller särskilda beslut, men medvetenheten om ansvarets betydelse torde öka när uppgifterna, liksom återrapporteringen, inte är tidsbegränsade utan utgör en del av kärnuppgifterna som myndigheten måste redovisa år efter år.

Härtill kommer att de uppgifter som en myndighet har enligt sin instruktion också styr Riksrevisionens granskning av myndigheten enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Inte minst viktigt är i det sammanhanget granskningen inom ramen för den årliga revisionen enligt 5 § av om myndighetens ledning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Regeringen har i handlingsplanen starkt betonat betydelsen av kunskap om de mänskliga rättigheterna inom den offentliga sektorn, liksom att det är angeläget att de utbildningsinsatser som genomförs är systematiska och följs upp samt att de så långt möj-

²⁹ *Handlingsplaner och strategier mot diskriminering. Ett verktyg för att stärka myndigheters arbete mot diskriminering?* Statskontoret, Rapport 2009:4, s. 11 samt 83 ff., med vidare hänvisningar till tidigare erfarenheter som legat till grund för myndighetens analys och slutsatser.

³⁰ Prop. 2009/10:175, s. 111 ff.

ligt anpassas till den situation där kunskaperna ska tillämpas.³¹ Jag delar den uppfattningen.

Behovet av ökad kunskap och kompetens hos myndigheterna i det här avseendet har också belysts i några undersökningar som MR-delegationen lät genomföra. Ett antal uppdrag som tar sikte just på sådan kompetensutveckling har också, som redan berörts, getts till olika myndigheter. Sådana uppdrag från regeringen är naturligtvis viktiga. Det ställs dock många olika krav på myndigheterna också när det gäller kunskapsutveckling och kompetensförsörjning. Det finns därmed en risk att de åtgärder som vidtas som konsekvens av sådana uppdrag uppfattas som något som måste göras på grund av uppifrån och utifrån kommande krav, snarare än för att tillgodose behov som finns i den egna verksamheten. Om myndighetsinstruktionen tydliggör en myndighets ansvar för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna inom det egna verksamhetsområdet som en central uppgift, skulle sannolikt också behovet av kunskapsutveckling på detta område uppmärksammas mera och leda till att det uppstår en inifrån myndigheterna själva kommande efterfrågan på utbildningsinsatser. Såväl grund- som fortbildning liksom andra kompetensförsörjningsåtgärder som på detta sätt kommer till stånd till följd av ”nedifrån och upp” förmedlade behov som är tydligt förankrade i den egna verksamheten, torde ha bättre förutsättningar att åstadkomma långsiktigt hållbara resultat än sådana som enbart upplevs som resultatet av ”uppifrån och ned” kommande anvisningar och krav.

Min slutsats är således att regeringen i sin myndighetsstyrning i fråga om myndigheternas roll för säkerställandet av de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i första hand bör använda sig av myndighetsinstruktionerna snarare än regleringsbrev och uppdrag i särskilda beslut.

Att myndigheternas ansvar för att Sveriges åtaganden på MR-området förverkligas främst regleras på detta sätt innebär dock inte att särskilda uppdrag på MR-området inte alls behöver ges. Tvärtom kan sådana uppdrag behövas när det gäller särskilda frågor, men det övergripande ansvaret bör alltså framgå av myndighetsinstruktionen. Ett exempel på särskilda uppdrag som bör kunna komplettera de åligganden som framgår av myndighetsinstruktion kan vara att myndigheten åläggs att närmare analysera på vilket sätt frågor om mänskliga rättigheter aktualiseras i den egna verksamheten,

³¹ Handlingsplanen, s. 118 f.

samt att utveckla metoder och hjälpmedel för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt instruktionen i det här avseendet.

4.3.3 MR-ansvaret tydliggörs i en sammanhängande författningskedja

Rekommendationer:

- På sikt bör ansvaret för förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter komma till uttryck också i regeringsformen.
- Myndigheternas ansvar för förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter bör tydliggöras i förvaltningslagen (1986:223), myndighetsförordningen (2007:515) och kommunallagen (1991:900).
- Förvaltningslagens (1986:223), rättegångsbalkens och förvaltningsprocesslagens (1971:291) krav på motivering av beslut bör göras tydligare och då särskilt när det gäller hur en myndighet eller en domstol bedömt påståenden eller invändningar som tar sikte på enskildas mänskliga rättigheter.
- Motsvarande förtydligande när det gäller betydelsen av Sveriges konventionsenliga MR-åtaganden bör göras i vissa materiellt särskilt betydelsefulla författningar inom områden där det finns en mera påtaglig risk för att enskildas mänskliga rättigheter kränks, eller där enskilda annars befinner sig i en utsatt situation. Exempel på sådana författningar som bör prioriteras vid en översyn är polislagen (1984:387), fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, utlänningslagen (2005:716), ordningslagen (1993:1617), lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), socialtjänstlagen (2001:453), plan- och bygglagen (2010:900), vallagen (2005:837), vissa författningar inom skolområdet som tar sikte på elever med behov av särskilt stöd, liksom vissa andra

författningar som har betydelse för att öka delaktigheten i samhället på likvärdiga villkor för personer med funktionsnedsättning.

- Regeringen bör använda sig av förordningsmotiv för att närmare klargöra avsikten med sådana förordningsbestämmelser som tar sikte på ansvaret för säkerställande av de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige.

Att enskilda myndighetsinstruktioner tydliggör vissa statliga myndigheters skyldighet att i sin verksamhet bidra till att Sveriges MR-åtaganden förverkligas, är dock, enligt min mening, inte tillräckligt.

Sveriges internationella åtaganden i form av konventionsförpliktelser om respekt för de mänskliga rättigheterna åvilar, som nämnts, staten Sverige som folkrättsligt subjekt. Hela den offentliga förvaltningen har i praktiken ansvar för att dessa förpliktelser efterlevs och de mänskliga rättigheterna förverkligas på nationell nivå. Som redan framgått delar jag regeringens bedömning att myndighetsstyrningen därför är viktig för att nå regeringens långsiktiga mål med handlingsplanen, nämligen full respekt för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige. Lagstiftningen utgör det främsta instrumentet för sådan styrning.

De fördelar som redovisats i föregående avsnitt när det gäller att tydliggöra vissa myndigheters MR-ansvar direkt i deras myndighetsinstruktioner – i förhållande till långsiktighet och tyngd vid prioriteringar, uppföljning och revision, kunskaps- och kompetensutveckling – gäller också i fråga om tydliggörande av det ansvaret i ett antal lagar, liksom i myndighetsförordningen (2007:515) som ju gäller för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen.

För att regeringens arbete för att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå verkligen ska bli systematiskt, framstår det som naturligt att de grundläggande byggstenarna för myndighetsstyrningen, på ett tydligare sätt än i dag bildar en sammanhängande författningsreglerad kedja. Den kedjan måste, som jag ser det, omfatta både det offentlig- och förvaltningsrättsliga regelverk som mer allmänt styr myndigheternas verksamhet och vissa materiella författningar, t.ex. inom sådana områden där det kan föreligga en särskild risk för att enskildas mänskliga rättigheter åsidosätts.

Det övergripande syftet med tydliga hänvisningar av det nu aktuella slaget till de mänskliga rättigheterna är att de ska vara hand-

lingsdirigerande. Som MR-delegationen påpekar i sitt betänkande³² kan det visserligen alltid ifrågasättas vilken betydelse det skulle få att föra in uttryckliga hänvisningar till Sveriges MR-åtaganden i olika lagar. Delegationen kom dock för sin del fram till att det finns anledning att förvänta positiva effekter av sådan lagstiftning, en uppfattning som jag i det betänkandet ställt mig bakom.

I detta sammanhang finns det anledning att påminna om vad regeringen anförde i samband med införandet av den nu gällande förvaltningslagen när det gällde myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten, samverkan mellan myndigheter, ett enkelt och snabbt förfarande, muntlig handläggning, m.m.³³ Den ansvariga departementschefen anförde då följande.

[E]nbart nya föreskrifter [...] undanröjer [inte] alla svårigheter som kan uppstå i kontakterna mellan myndigheterna och medborgarna. Betydelsen av lagstiftning som ett medel att åstadkomma förbättringar på ett område som det förevarande skall å andra sidan inte underskattas. Bl.a. gäller erfarenhetsmässigt att lagstiftning ger underlag för praxisbildning hos myndigheterna, att den kan åberopas vid sådana granskningar av myndigheternas handlande som företas i skilda sammanhang och att den ofta kan tjäna som förlaga till interna tjänsteföreskrifter av skilda slag. När det som här gäller en reglering som i praktiken i första hand riktar sig till de offentliga tjänstemännen måste man också beakta att tjänstemannakåren av tradition anstränger sig att lojalt tolka och följa sådana beslut av statsmakterna som har lagform. Detta gäller också när det – som ju här måste bli fallet – är fråga om tämligen allmänt hållna föreskrifter. Givetvis måste emellertid lagstiftning kombineras med andra åtgärder. Jag tänker då i första hand på utbildning. Just ny lagstiftning ger tillfälle att ordna den utbildning av myndigheternas personal som krävs [...].

Jag menar att vad regeringen i det sammanhanget anförde är i högsta grad relevant också i förhållande till föreskrifter om det allmänna skyldigheter när det gäller förverkligandet av Sveriges åtaganden till skydd för de mänskliga rättigheterna. Även i MR-delegationens betänkande betonades att lagar som styr en myndighets verksamhet normalt studeras noggrant, inte minst på ledningsnivå. Härtill kan läggas att även handläggare som inte har till huvuduppgift att göra djupare rättsliga analyser och som kanske inte använder ”lagboken” dagligdags, ofta ändå har tillgång till, och använder som referensmaterial, särtryck av författningar som har särskild betydelse för den egna myndighetens verksamhet. Uttryckliga bestämmelser där

³² SOU 2010:70, s. 323 ff.

³³ Prop. 1985/86:80, s. 16 f.

som pekar ut myndighetens ansvar för de mänskliga rättigheterna kan leda till ökad insikt om att Sveriges konventionsåtaganden i det här avseendet kan ha betydelse för både bemötandet av enskilda människor som kommer i kontakt med myndigheten, handläggningen av ärenden och innehållet i myndighetens beslut. Vidare utgör sådana bestämmelser en bra grund för utarbetandet av handböcker och andra vägledningar. De kan också ge anledning att sammanställa rättspraxis och andra relevanta synpunkter som framförts t.ex. av internationella övervakningsorgan till skydd för de mänskliga rättigheterna, som kan vara av betydelse för den egna verksamheten. På motsvarande sätt som tidigare anförts här vad beträffar myndighetsinstruktionerna kan de även fungera som drivkraft för att få till stånd efterfrågestyrda utbildningsinsatser på området.

Ansvar tydliggörs i både övergripande förvaltningsregler och i viss materiell lagstiftning

Skyldigheten för det allmänna att säkerställa enskildas mänskliga rättigheter bör alltså framgå också direkt i ett antal andra författningar än de nämnda förordningarna med myndighetsinstruktioner. Det gäller både för offentlig- och förvaltningsrättsliga författningar, inklusive myndighetsförordningen (2007:515), som mer allmänt styr myndigheternas verksamhet och för vissa materiella författningar inom sådana områden där det kan föreligga en särskild risk för att enskildas mänskliga rättigheter åsidosätts. I det följande behandlas författningar av båda slagen.

Särskilt om regeringsformen

Regeringsformen är den grundlag som i första hand reglerar hur den offentliga makten ska utövas i Sverige. Här finns också, framförallt i 2 kap., bestämmelser som rör olika grundläggande fri- och rättigheter. I 2 kap. 19 § regeringsformen finns ett förbud mot lagar och andra föreskrifter som står i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Även i övrigt finns enstaka regler som kan sägas mera direkt knyta an till skyddet för de mänskliga rättigheterna, t.ex. principen om allas likhet inför lagen och skyldigheten för alla som fullgör uppgif-

ter i offentlig verksamhet att iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 §) och kravet på att en rättegång ska vara rättvis och genomföras inom skäligen tid (2 kap. 11 §).

Rent allmänt har dock inte Sveriges åtaganden när det gäller enskildas mänskliga rättigheter enligt internationella konventioner någon uttrycklig plats i de svenska grundlagarna. Det framstår som önskvärt att en så grundläggande fråga som statens folkrättsliga förpliktelser när det gäller enskildas mänskliga rättigheter uttryckligen ges en framträdande plats i våra grundlagar.

Den reformering av grundlagen som trädde i kraft den 1 januari 2011 är emellertid resultatet av ett omfattande utredningsarbete under fyra år av Grundlagsutredningen.³⁴ Det är därför inte aktuellt att nu föreslå att utformningen av våra grundlagar på nytt utreds. På sikt bör dock frågan om hur Sveriges åtaganden när det gäller de mänskliga rättigheterna på nationell nivå tydligare kan komma till uttryck i framförallt regeringsformen bli föremål för närmare överväganden.

Författningar av övergripande betydelse

Vissa författningar är viktiga när det gäller möjligheterna till styrning och samordning av myndigheternas verksamhet, eftersom de gäller för många olika myndigheter. Här är förvaltningslagen (1986:223), myndighetsförordningen (2007:515) och kommunallagen (1991:900) av särskilt intresse.

Rättegångsbalkens och förvaltningsprocesslagens (1971:291) regler om motivering av beslut kommer att behandlas i det följande.

Förvaltningslagen

Förvaltningslagen innehåller basregler för hur myndigheter i stat och kommun ska handlägga sina ärenden och sköta kontakterna med allmänheten. Lagen bildar grundvalen för förvaltningsförfarandet genom att slå fast sådana regler som i princip ska tillämpas hos alla myndigheter på alla områden.³⁵ Den är därför av central betydelse också för myndighetsstyrningen när det gäller respekten

³⁴ Dir. 2004:96.

³⁵ Se härom och om det följande i Hellners och Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer* (31 maj 2010, Zetee) under 1. Förvaltningslagen - ändamål och huvuddrag.

för enskildas mänskliga rättigheter. Min rekommendation är därför att en allmän bestämmelse förs in i förvaltningslagen om myndigheternas ansvar för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige.

Förvaltningslagens ändamål är bl.a. att värna traditionella rättssäkerhetskrav. Härutöver syftar den också till att säkerställa att myndigheterna lämnar service till allmänheten. Det finns ett samband mellan rättssäkerhet och service som regeringen berörde i förarbetena till den nu gällande förvaltningslagen när den infördes. Här klargjordes att ett syfte med ändringarna jämfört med tidigare gällande förvaltningslag var att motverka krångel, förkorta väntetider och underlätta för den enskilde att ta till vara sin rätt.³⁶ Dessa liksom andra grundläggande krav på myndigheterna behandlas i 4-5 och 7 §§ förvaltningslagen.

Myndigheternas serviceskyldighet framgår av 4 och 5 §§. Här anges bl.a. att en myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhet, att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt och att myndigheten ska hjälpa enskilda till rätta om de vänt sig till fel myndighet. Även krav på myndigheterna när det gäller öppethållande, att ta emot besök och telefonsamtal, samt möjligheten att kommunicera med myndigheten på elektronisk väg behandlas här. Av 7 § framgår vissa grundläggande krav på handläggningen av ärenden vid myndigheterna, t.ex. att den ska ske så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts, att myndigheterna ska beakta möjligheterna att själva inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter om sådana behövs och att myndigheten på olika sätt ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

En bestämmelse om att myndigheterna i sin verksamhet ska iaktta vad som följer av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter skulle passa väl in här bland förvaltningslagens andra bestämmelser om grundläggande krav på myndigheterna.

I april 2008 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över bestämmelserna i förvaltningslagen och lämna förslag till en ny lag. F.d. regeringsrådet Hans Ragnemalm förordnades som särskild utredare. Utredningen har lämnat förslag till en ny förvaltningslag i sitt betänkande *En ny förvaltningslag*.³⁷

³⁶ Prop. 1985/86:80, s. 12.

³⁷ SOU 2010:29.

Bland utredningens förslag återfinns ett om att en särskild rubrik införs i lagen – *Grunderna för god förvaltning*. Under rubriken införs enligt förslaget till 4 § uttryckliga krav på myndigheterna som tar sikte på legalitet, objektivitet och proportionalitet. En myndighet får enligt den föreslagna bestämmelsen endast vidta åtgärder som har stöd i lag eller annan föreskrift. I sin verksamhet ska myndigheten iaktta saklighet och opartiskhet och myndigheten får ingripa i ett väsentligt enskilt intresse endast om ingreppet kan antas leda till det avsedda resultatet. Ingreppet får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får göras endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som uppstår för den som ingreppet riktas mot.

Enligt min uppfattning skulle den föreslagna bestämmelsen, som kodifierar legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprincipernas betydelse för förvaltningsmyndigheternas handlande, innebära ett viktigt förtydligande av enskildas rättigheter gentemot myndigheterna, vilket lagstiftaren bör välkomna. Som förvaltningslagsutredningen påpekar skulle en sådan regel i den lag som principiellt vänder sig direkt till alla myndigheter inom den offentliga förvaltningen ge principerna ökad tyngd och utgöra ett tydligt observandum då en myndighet överväger att vidta en åtgärd.³⁸

Den påminnelse om myndigheternas skyldighet att iaktta vad som följer av Sveriges åtaganden i fråga om enskildas mänskliga rättigheter som jag här föreslagit torde utan problem kunna infogas även i en ny förvaltningslag som utformats enligt förvaltningslagsutredningens förslag i den här delen.

Myndighetsförordningen

Jag har här tidigare rekommenderat att regeringen ser över de uppdrag som getts till myndigheterna i frågor som gäller de mänskliga rättigheterna, både i regleringsbrev och särskilda uppdrag och i vissa myndighetsinstruktioner, samt att i det sammanhanget också överväga närmare vilka ytterligare myndigheters instruktioner som särskilt bör uppmärksamma ansvaret för att förverkliga de mänskliga rättigheterna på nationell nivå.

Ytterligare en författning som har stor betydelse i sammanhanget är myndighetsförordningen (2007:515). Förordningen gäller för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen och innehåller ge-

³⁸ SOU 2010:29, s. 147; jfr också s. 155 samt 181 f.

mensamma grundbestämmelser bl.a. om myndighetens styrning och ledningens ansvar.

Enligt 3 § ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten. Den ska se till bl.a. att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Av 4 § följer vidare att ledningen ska säkerställa bl.a. att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Enligt min mening bör båda dessa bestämmelser kompletteras med avseende på ansvar och kompetens i fråga om de mänskliga rättigheterna. Av 3 § bör sålunda framgå ledningens ansvar också för att verksamheten bedrivs *enligt de förpliktelser som följer av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter*. Och ledningens ansvar enligt 4 § bör omfatta också *att säkerställa att kompetens finns för att fullgöra de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt vad som följer av 3 §*.

Det finns i det här sammanhanget anledning att något beröra betänkandet *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*³⁹ vari regeringens särskilda utredare behandlade bl.a. frågan om vad som borde tas upp i en ny myndighetsförordning som avsågs bli direkt tillämplig på alla förvaltningsmyndigheter under regeringen. Utredaren sökte här skilja mellan ”*förvaltningspolitiska*” krav å ena sidan, vilka angetts i den förvaltningspolitiska propositionen⁴⁰ och som utredaren ansåg naturligen höra hemma i myndighetsförordningen, och, å andra sidan, ”*sektorsövergripande*” krav som inte borde tas in där utan behandlas i förordningar, regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut för de olika politikområdena. Som exempel på sådana sektorsövergripande krav framhöll utredaren också de mänskliga rättigheterna.

Jag menar emellertid att, när det gäller Sveriges konventionsåtaganden i fråga om enskildas mänskliga rättigheter, den ståndpunkten knappast har fog för sig. Den förvaltningspolitiska propositionen innehöll regeringens riktlinjer för och krav på den framtida statliga förvaltningen. Här angavs som tre grundläggande värden *demokrati, rättssäkerhet och effektivitet*.

När det gäller rättssäkerhetskravet angav regeringen i propositionen särskilt att förvaltningen ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda

³⁹ SOU 2004:23.

⁴⁰ Prop. 1997/98:136.

ska ha möjlighet att få sin sak prövad av domstol.⁴¹ I detta ligger också att förvaltningen i sin rättstillämpning på ett korrekt sätt tillämpar principen om fördragskonform lagtolkning. Den skyldigheten är gemensam för samtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen, varför ett krav som tar sikte på sådana konventionsåtaganden bör ha en naturlig plats just i myndighetsförordningen.

Utöver det principiellt riktiga i att ledningens ansvar i det här avseendet görs tydligt, kan en sådan bestämmelse också förväntas få positiva konsekvenser. Den bild som framkommit i mina samråd med företrädare för olika delar av Regeringskansliet, liksom med representanter för enskilda myndigheter, visar tämligen entydigt att myndigheternas delaktighet i ansvaret för att Sveriges MR-åtaganden förverkligas, knappast uppmärksammas alls inom ramen för vare sig den s.k. myndighetsdialogen med regeringens myndighetschefer eller de löpande kontakter i övrigt mellan Regeringskansliet och myndigheterna som utgör regeringens informella styrningsinstrument. Ett uttryckligt ledningsansvar för att verksamheten bedrivs med iakttagande av vad som följer av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter bör kunna bidra till att det ansvaret också följs upp av regeringen på ett bättre sätt än vad som är fallet i dag. Det bör även kunna leda till att de medarbetare inom de olika departementen som arbetar mera specifikt med frågor om mänskliga rättigheter involveras mera aktivt också i regeringens uppföljning av myndigheternas verksamhet.

I avsnitt 6.4 behandlas frågan om förstärkt kompetensförsörjning inom offentlig förvaltning och rättskipning. Ett ledningsansvar som uttrycks tydligt i myndighetsförordningen skulle också kunna bidra till att regeringens kompetensförsörjningspolitik utvecklas mot större och mera fördjupade inslag om de mänskliga rättigheterna i de utbildningar som ordnas för chefer inom statlig förvaltning.

Under senare år har ett tydligare fokus kommit att ligga på s.k. öppna rekryteringar av myndighetschefer, det vill säga möjligheten att söka en sådan anställning i konkurrens med andra sökande annonseras ut offentligt. I det sammanhanget har regeringen också lagt stor vikt vid att varje sådan rekrytering ska omfatta en noggrant utformad kravprofil för den nya myndighetschefen. Ett uttryckligt ledningsansvar i myndighetsförordningen för att Sveriges MR-åtaganden följs bör då också kunna leda till att kompetens i det

⁴¹ Prop. 1997/98:136, s. 14.

avseendet tillmäts större betydelse också vid utformningen av sådana kravprofiler, liksom i rekryteringsförfarandet i övrigt när det gäller statliga myndighetschefer.

Kommunallagen

Som nämnts redan inledningsvis i det här kapitlet är regeringen skyldig att säkerställa Sveriges internationella åtaganden när det gäller de mänskliga rättigheterna, samtidigt som målet om full respekt i praktiken för de mänskliga rättigheterna är något som till stor del ytterst måste förverkligas av andra än regeringen själv. I stor utsträckning ligger det ansvaret på kommuner och landsting. Styrningen och samordningen av denna verksamhet utgör därför en viktig del av regeringens systematiska arbete med de mänskliga rättigheterna.

Visserligen omfattas även de kommunala förvaltningsmyndigheterna av den rekommendation som jag lämnat om att införa ett förtydligande i förvaltningslagen om myndigheternas ansvar för förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. För att det ska framgå tydligt att ett sådant ansvar åvilar kommuner och landsting i alla delar av deras verksamhet bör dock ett motsvarande förtydligande göras även i kommunallagens (1991:900) bestämmelser i 2 kapitlet om kommunernas och landstingens allmänna befogenheter.

Ett tillägg av det här slaget i kommunallagen skulle inte tillskapa några nya rättigheter eller skyldigheter, men det kan bidra till att öka medvetenheten och kunskaperna hos kommunala beslutsfattare om skyldigheten att beakta också Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter vid tolkning och tillämpning av svenska rättsregler och i verksamheten i övrigt. Det skulle också kunna stimulera kommuner och landsting att utveckla ett mera systematiskt arbete till skydd för de mänskliga rättigheterna i den egna verksamheten.

Ett sådant tillägg skulle också stå väl i samklang med innehållet i den resolution samt den rekommendation till Europarådets ministerkommitté om lokala och regionala myndigheters roll i förverkligandet av de mänskliga rättigheterna, som antogs den 17 mars 2010 av Europarådets kongress för lokala och regionala organ, där repre-

sentanter för svenska kommuner och landsting ingår.⁴² Se vidare om det arbetet i kapitel 5.

Särskilt om tydligare krav i förvaltningslagen, rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen på motivering av domar och beslut

Förvaltningslagens regler har karaktär av minimikrav, vilket har betydelse vid tvekan om hur långt reglernas tillämpningsområde sträcker sig. Även i sådana fall där det inte står klart att lagens bestämmelser är tillämpliga är det många gånger lämpligt att myndigheten väljer att ändå tillämpa lagen.⁴³ Att en regel uttrycker minimikrav betyder vidare att den inte utan vidare ska läggas till grund för motsatsslut om att det skulle vara uteslutet eller olämpligt att tillämpa den analogt i situationer som inte omfattas av dess ordalydelse.

Ett exempel är kravet på motivering av myndigheternas beslut. Motiveringskravet gäller enligt 20 § förvaltningslagen bara slutliga beslut i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Härutöver får alltså myndigheterna själva bestämma om de vill motivera sina beslut. Frågan om motivering av myndigheters beslut – och naturligtvis även av domstolarnas domar och beslut – är särskilt betydelsefull när det gäller respekten för de mänskliga rättigheterna. Den ska därför behandlas särskilt i det följande. För att underlätta framställningen används fortsättningsvis ”beslut” som samlingsbenämning för både domstolarnas domar och beslut och förvaltningsmyndigheternas beslut, om inte annat motiveras av sammanhanget.

Det är naturligtvis av stor betydelse rent allmänt att den enskilda människan kan förstå varför en myndighet beslutat på ett visst sätt i ett ärende som individen berörs av. Men skyldigheten för den som företräder den offentliga makten att motivera sina beslut är dessutom av grundläggande betydelse för medborgarnas möjligheter att kritiskt granska det sätt på vilket makten utövas. Beslut som inte motiveras, eller som inte motiveras med tillräcklig omsorg, riskerar att undergräva förtroendet för rättsstaten och skapar grogrund för misstankar om godtycklighet, otillbörlig hänsyn eller andra oegentligheter. Även för de domstolar och andra myndighe-

⁴² Resolution 296 (2010) och rekommendation 280 (2010), båda antagna av Europarådskongressen för lokala och regionala organ den 17 mars 2010.

⁴³ Jfr prop. 1985/86:80, s. 82.

ter som prövar beslut efter överklagande är det viktigt att dessa innehåller ordentliga motiveringar.

De bestämmelser som gäller för motivering av myndigheters beslut måste enligt min mening läsas mot bakgrund av det sagda. Sådana regler finns för förvaltningsmyndigheternas del i förvaltningslagen och för domstolarnas del främst i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen.

Både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter är enligt 20 § förvaltningslagen skyldiga att i sina beslut ange de skäl som har bestämt utgången i ett ärende som rör myndighetsutövning mot någon enskild. Regeln gäller enligt sin ordalydelse endast när det är fråga om ett slutligt beslut, det vill säga ett beslut varigenom myndigheten slutligt avgör ärendet och skiljer det ifrån sig. Även när det är fråga om andra beslut av en myndighet kan emellertid skälen för beslutet vara nog så viktiga för den enskilde att kunna förstå. Också vid sådana icke slutliga beslut bör myndigheterna alltså enligt min mening alltid överväga att analogt tillämpa förvaltningslagens regel om motivering av beslut.

Från motiveringsskyldigheten föreskrivs i bestämmelsen undantag för vissa angivna situationer. Undantagen kommer inte att behandlas vidare här.

Bestämmelsen i förvaltningslagen ger emellertid inte någon närmare vägledning om vad som bör framgå av skälen för beslutet eller hur utförligt de bör redovisas. Den frågan har under årtionden varit föremål för omfattande diskussion och skiftande uppfattningar. En översikt över den diskussionen lämnas i Kommentaren till förvaltningslagen, 20 §.⁴⁴

Den formulering som nu finns i 20 § förvaltningslagen och som härrör från dess föregångare i 1971 års förvaltningslag utgjorde en kompromiss mellan olika synpunkter i frågan om hur omfattande motiveringsskyldigheten bör vara. Med den formulering som valdes avsågs att markera att lagen i princip inte ställde upp krav på att besluten alltid skulle innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendena och vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligen av myndigheten. Det är hjärtpunkterna i skälen som ska redovisas i beslutet, med avseende på faktabedömning, rättstillämpning eller användning av myndigheternas utrymme att göra skönsmässiga bedömningar.

⁴⁴ Hellners och Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer* (31 maj 2010, Zeteo).

Förvaltningsmyndigheternas beslut måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som varit avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat.⁴⁵ Här kan tilläggas att även i fall där myndigheten gjort en sammanvägd skälighetsbedömning måste det finnas något objektivt konstaterbart skäl som bestämt utgången. Myndigheten bör då också i en motivering kunna redovisa någon eller några sådana omständigheter som den fäst avgörande vikt vid.

För de allmänna domstolarna (tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen) gäller att domar både i tvistemål och brottmål ska avfattas skriftligen och innehålla, såvitt nu är av intresse, en redogörelse för domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet.⁴⁶ Detsamma gäller domstolens slutliga beslut, dock endast om det behövs med hänsyn till frågans beskaffenhet.⁴⁷ Även beslut som inte innebär att domstolen skiljer målet ifrån sig (icke slutliga beslut) ska motiveras i den utsträckning det behövs.⁴⁸ När det gäller domar genom vilka domstolen fastställer en överklagad dom behöver skälen för domen anges endast när de avviker från skälen i den överklagade domen.⁴⁹

De allmänna förvaltningsdomstolarna (förvaltningsrätt, kamrarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen) ska i sina beslut ange de skäl som bestämt utgången.⁵⁰

Lika lite som för förvaltningsmyndigheternas del framgår det när det gäller domstolarnas motiveringsskyldighet av tillämpliga bestämmelser närmare vad som bör anges i skälen eller hur utförligt dessa bör redovisas. I kommentaren till rättegångsbalkens regler sägs dock⁵¹ att det inte räcker med att redovisa vad som är bevisat i målet, utan rätten måste också redovisa varför den ansett detta vara bevisat. Rätten måste alltså redovisa sin bevisvärdering. I kommentaren framhålls att många anser att inte heller domstolarna tillräckligt väl fullgör sina skyldigheter i denna del. En särskild fråga i detta sammanhang anges i kommentaren vara hur utförligt den bevisning som presenterats i målet behöver refereras i domskälen. Röster har länge höjts för att de muntliga utsagorna bör refereras betydligt mer kortfattat än tidigare och att rätten i stället bör lägga ner mer

⁴⁵ Jfr prop. 1971:30, s. 493.

⁴⁶ 17 kap. 7 § respektive 30 kap. 5 § rättegångsbalken (RB).

⁴⁷ 17 kap. 12 § respektive 30 kap. 10 § RB.

⁴⁸ 17 kap. 13 § respektive 30 kap. 11 § RB.

⁴⁹ 22 § andra stycket förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol.

⁵⁰ 30 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

⁵¹ Fitger, *Rättegångsbalken* (15 augusti 2010, Zeteo), kommentaren till 17 kap. 7 § och 30 kap. 5 §.

möda på att redovisa de verkliga motiveringarna i fråga om bevisvärderingen. Detta kräver först och främst att rätten redovisar vilka bevisfakta som ansetts utgöra bevis för vilket rättsfaktum. Om bevisningen rörande ett rättsfaktum pekar åt olika håll, måste rätten vidare förklara hur den gjort sina avvägningar och varför rätten tillerkänt viss bevisning högre värde än annan bevisning.

När det sedan gäller redovisningen av domskälen i rättsfrågorna är det, som också framhålls i kommentaren, självklart men inte tillräckligt att tillämpliga lagrum redovisas; domstolen måste också särskilt ange om man gjort en extensiv eller restriktiv lagtolkning eller om man gjort en analogi eller slutledning *e contrario*. Det kan inte anses tillfredsställande att åberopa ”grunderna” för ett lagrum, om man inte samtidigt anger vilka dessa är.

Kommentaren till förvaltningsprocesslagens regler anlägger i allt väsentligt motsvarande synsätt.⁵²

Det har inte varit möjligt att inom ramen för det här utvärderingsuppdraget söka kartlägga hur vanligt det är att beslut innehåller brister i fråga om motiveringsskyldigheten. Det är dock inte ovanligt att stöta på avgöranden som knappast kan anses ha motiverats med tillräcklig omsorg. I kommentaren till 20 § förvaltningslagen ges också åtskilliga exempel på beslut som inte haft tillfredsställande motiveringar.

Att domstolar och förvaltningsmyndigheter i mer invecklade mål och ärenden anger hänvisningar till lagens förarbeten, prejudikat, uttalanden i doktrin m.m. gör att möjligheterna för parter och andra att följa rättens resonemang förbättras. Här hör naturligtvis också i förekommande fall hemma en redovisning av hur aktuella svenska rättsregler ska tillämpas i ljuset av Sveriges konventionsåtaganden av olika slag (fördragskonform tolkning). I själva verket torde förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas skyldighet att omsorgsfullt motivera sina avgöranden i ärenden som rör enskilda göra sig gällande med särskild styrka just när det gäller frågor om mänskliga rättigheter. Ett tydligt markerande av det förhållandet direkt i lagtext skulle inte innebära något principiellt nytt, men skulle kunna utgöra en drivkraft för att motiveringsskyldigheten efterlevs bättre i praktiken.

Även förvaltningslagsutredningen tog upp frågan om myndigheternas motiveringsskyldighet i sitt förslag till ny förvaltningslag. Förslaget till 27 § i den nya lagen stadgar att ett beslut som får

⁵² Wennergren, *Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar* (1 juli 2009, Zeteeo), kommentaren till 30 § förvaltningsprocesslagen.

överklagas ska innehålla en klargörande motivering med uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för utgången. Det innebär en större tydlighet än vad som gäller i dag, liksom att vissa begränsningar av motiveringskyldigheten som nu finns genom anknytningen till begreppen myndighetsutövning och slutligt beslut tas bort.

Som skäl för förslaget anför utredningen för sin del att ett krav på att ett beslut ska underbyggas med bärande skäl främjar en omsorgsfull och saklig prövning av ärendena, som måhända tar något mera tid i anspråk än en snabb och slarvig handläggning. En sådan möjlig tidsförlust kompenseras emellertid, enligt utredningen, med råge av de tidsvinster som uppstår genom att antalet rättelser och överklaganden rimligen minskar. Vinsterna multipliceras också genom att högre instanser, om beslutet ändå överklagas, har att ta ställning till en genomtänkt och klarläggande produkt. Utredningen anförde vidare att kravet på motiveringens innehåll bör formuleras på basis av den enskildes behov. Han eller hon måste kunna förstå hur myndigheten resonerat för att kunna låta sig övertygas om bärkraften i skälen alternativt finna hållpunkter för ett överklagande.

Idén om att införa tydligare författningskrav på motivering av beslut har under mina samråd av flera aktörer mötts med positivt intresse. Någon har å andra sidan invänt att det skulle kunna leda till större arbetsbelastning och minskad effektivitet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Det finns i sammanhanget därför anledning att understryka att inte varje blankt påstående från en enskild om att hans eller hennes mänskliga rättigheter trätts för när behöver bemötas närmare i motiveringen av ett beslut. I den mån myndigheten gjort ett seriöst försök att klarlägga den enskildes inställning närmare i detta avseende, men inte lyckats, kan det naturligtvis vara tillräckligt att detta förhållande framgår av beslutsmotiveringen. Men, som framgår av det följande när det gäller Europadomstolens praxis, krävs då att myndigheten först verkligen försökt att ta reda på vad det är som den enskilde menat.

Jag delar alltså förvaltningslagsutredningens uppfattning i den här frågan och menar att det finns starka skäl att följa utredningens förslag när det gäller att införa tydligare krav i förvaltningslagen på motivering av förvaltningsmyndigheternas beslut. Vad som redovisas där gäller enligt min uppfattning med minst samma styrka för domstolarnas domar och beslut. Motsvarande krav när det gäller

motiveringsskyldigheten bör därför för domstolarnas del framgå av rättegångsbalkens och förvaltningsprocesslagens regler.

Enligt min mening bör dock, som redan antytts, härutöver också direkt av bestämmelserna om innehållet i domar och beslut framgå att en domstol eller en förvaltningsmyndighet är skyldig att *med särskild noggrannhet redovisa hur den har bedömt påståenden eller invändningar i ett mål eller ärende som tar sikte på enskildas mänskliga rättigheter*. Att så sker är enligt min mening nödvändigt för att rätten till en rättvis rättegång och ett effektivt rättsmedel enligt bl.a. Europakonventionen bättre ska kunna säkerställas.

Frågan har, såvitt gäller domstolarnas skyldighet att motivera sina ställningstaganden, behandlats av Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna. Enligt min mening har Europadomstolens uttalanden härvidlag betydelse på motsvarande sätt också när det gäller förvaltningsmyndigheternas motiveringsskyldighet.

I målet *Wagner och J.M.W.L. ./ Luxembourg*⁵³ slog domstolen fast att rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionens artikel 6 förutsätter inte bara att parterna fritt kan föra fram sådant som de anser vara av betydelse för målet. Med tanke på att konventionen syftar till att skydda rättigheter inte bara i teoretisk och illusorisk utan också i praktisk och reell mening, fordras härutöver också att vad en part anfört faktiskt öppet prövas av domstolen. Det innebär, enligt Europadomstolen, att rättsinstanserna måste genomföra en ordenligt analys av vad som lagts fram av parterna när det gäller omständigheter, argumentation och bevisning.

Europadomstolen framhåller att det visserligen inte kan anses åligga en rättsinstans att ge detaljerade svar på varje argument som framförts av en part. Vad som krävs i det hänseendet måste avgöras från fall till fall. Men, framhåller domstolen, huvudargumenten för en parts talan måste öppet prövas och besvaras av rättsinstanserna. I de fall då argumentationen handlar om fri- och rättigheter som omfattas av Europakonventionen måste dessutom denna prövning redovisas *med särskild noggrannhet och omsorg*. Att en parts hänvisningar till de mänskliga rättigheterna framstår som oklara eller oprecisa är inte heller i sig ett skäl för att inte besvara dem. I stället åligger det i sådana fall de nationella rättsorganen att genom aktiv processledning söka förmå parten att precisera sin inställning.

Som framgår av Europadomstolens dom i *Wagner* kan en domstols underlåtenhet att med tillräcklig omsorg redovisa sin pröv-

⁵³ Appl. 76240/01, st. 89–96; jfr även *Backes ./ Luxembourg*, appl. 24261/05, och *Melich och Beck ./ Tjeckien*, appl. 35450/04.

ning av argument som tar sikte på de mänskliga rättigheterna leda till att staten blir ersättningskyldig för brott mot artikel 6 i Europakonventionen. I *Wagner* ålades den aktuella regeringen att utge 2 500 Euro i kränkingsersättning bl.a. för en sådan underlåtenhet.

I svensk rättstillämpning har Sveriges konventionsåtaganden när det gäller de mänskliga rättigheterna under lång tid inte haft någon särskilt framträdande roll. Till följd av inte minst inkorporeringen av Europakonventionen tycks det dock ha blivit vanligare att framförallt de högsta rättsinstanserna uttryckligen tillmäter konventionen större betydelse än tidigare.⁵⁴ Såvitt gäller andra konventioner om de mänskliga rättigheterna förefaller det dock inte ha skett samma utveckling, med undantag möjligen för FN:s konvention om barnets rättigheter som har börjat uppmärksammas mera, främst då i kommunal verksamhet.

Det här är givetvis en positiv utveckling, men vad som redovisats illustrerar likväl sammantaget att det, enligt min mening, finns anledning att förtydliga både förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas skyldighet att motivera sina avgöranden i det här avseendet. Sådana förtydliganden av de författningsregler som styr motiveringsskyldigheten skulle kunna bidra till att stärka enskildas rättigheter i kontakterna med det allmänna och bör därför införas i förvaltningslagen, rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen.

Tydliga författningshänvisningar till Sveriges åtaganden när det gäller de mänskliga rättigheterna kan vidare fungera som en pådrivande kraft för att öka kunskaperna och medvetenheten när det gäller inte minst Europarätt inom offentlig verksamhet.

Förtydliganden i viss materiell lagstiftning

Sveriges konventionsåtaganden när det gäller enskildas mänskliga rättigheter innebär bl.a. en skyldighet att genom lagstiftning förverkliga de konventionsbaserade rättigheterna.⁵⁵ När det gäller de mänskliga rättigheterna är Europakonventionen den enda internationella konvention som inkorporerats i svensk rätt och som alltså gäller som direkt tillämplig svensk lag. Frågan om inkorporering av andra sådana internationella överenskommelser behandlas särskilt i avsnitt 6.2.

⁵⁴ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2007, s. 35 f.

⁵⁵ Se t.ex. artikel 2.2 i FN:s konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna och artikel 2.1 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Övriga konventionsåtaganden har i stället, enligt svensk rätts-tradition, införlivats i den svenska rättsordningen genom s.k. trans-formering, det vill säga genom att svenska rättsregler införts eller ändrats så att den interna lagstiftningen motsvarar konventionernas krav. I många fall har lagstiftaren också helt enkelt konstaterat att det befintliga regelverket redan återspeglar en viss konventionsba-serad rättighet och att därför inga ändringar behöver göras i svens-ka bestämmelser, s.k. konstaterad normharmoni.

Alla instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna är emellertid levande väsen. De måste tolkas i ljuset av den tid och det sammanhang där de ska tillämpas.⁵⁶ Det innebär i sin tur att detta sätt att införliva konventionsåtaganden kräver en kontinuerlig vak-samhet och uppföljning så att justeringar kan göras i svenska be-stämmelser i takt med att tolkningen av konventionsåtagandena utvecklas.

Det är mycket ovanligt att svenska författningar uttryckligen innehåller hänvisningar till internationella överenskommelser om skydd för de mänskliga rättigheterna. Regeringsformen hänvisar på två ställen till Europakonventionen. Dels förbjuder 2 kap. 19 § an-tagandet av lagar och andra föreskrifter som står i strid med Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen. Dels begränsar 10 kap. 6 § möjligheterna att överlåta beslutanderätt till EU på så sätt att en sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyd-det inom det samarbetsområde som beslutanderätten rör motsvarar det som uppställs i Europakonventionen. I 2 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk hänvisas till Europarå-dets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.⁵⁷ I den nya skollagen (2010:800) finns tydliga hänvisningar till de mänskliga rättigheterna, men utan att nämna några särskilda konventioner eller konventionsåtaganden. Hänvisningar till principen om respekt för barnets bästa i FN:s konvention om barnets rättigheter före-kommer också i ett flertal författningar, som föräldrabalken och socialtjänstlagen, dock utan att nämna barnkonventionen som så-dan.

Ett införande av sådana uttryckliga hänvisningar till Sveriges konventionsåtaganden när det gäller enskildas mänskliga rättighe-ter i vissa lagar som har särskilt stor materiell betydelse för säker-

⁵⁶ Se t.ex. Europadomstolens domar i, bland många andra avgöranden, *Tyler ./. Storbritanni-en*, appl. 5856/72; *Airey ./. Ireland*, appl. 6289/73; *Loizidou ./. Turkiet* (GC), appl. 15318/89.

⁵⁷ SÖ 2002:2 respektive SÖ 2000:3.

ställandet av dessa rättigheter förändrar inte rättsläget i sig. Där-
emot skulle sådana hänvisningar kunna tydliggöra att rättigheterna
finns och måste beaktas. De vore också ägnade att skapa större
medvetenhet om människorättskonventionernas betydelse för
tolkningen och tillämpningen av svenska interna rättsregler, vilket i
sin tur kan leda till bättre kunskaper hos dem som ska tillämpa re-
gelverken inom både förvaltning och rättskipning. Jag rekomen-
derar därför att sådana yttryckliga hänvisningar införs i ett antal
lagar.

Det har inte varit möjligt inom ramen för det här utvärderings-
uppdraget att göra någon mera omfattande inventering av vilka la-
gar som särskilt bör komma i fråga för sådana förtydliganden. I
MR-delegationens slutbetänkande lämnas några förslag som jag har
ställt mig bakom. Det handlar inte minst om lagstiftning inom om-
råden där det finns en mera påtaglig risk för att enskildas mänskliga
rättigheter träds för när, eller där enskilda annars befinner sig i en
utsatt situation. Exempel på sådana författningar är polislagen
(1984:387), fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen
(1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1991:1128) om
psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,
lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen
(1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, och utlän-
ningslagen (2005:716). I det här sammanhanget finns det anledning
att också särskilt nämna ordningslagen (1993:1617) och lagen
(1976:511) om omhändertagande av berusade personer. Vidare hör
hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), socialtjänstlagen (2001:453),
plan- och bygglagen (2010:900) och ett antal författningar inom
skolområdet som tar sikte på elever med behov av särskilt stöd hit,
liksom vissa andra författningar som har betydelse för att öka del-
aktigheten i samhället på likvärdiga villkor för personer med funk-
tionsnedsättning.⁵⁸ Även vallagen (2005:837) hör hemma här.

Regeringen bör, enligt min uppfattning göra en översyn av i vil-
ka författningar betydelsen av Sveriges konventionsåtaganden om
enskildas mänskliga rättigheter särskilt bör markeras. Alla sådana
författningsändringar behöver naturligtvis inte göras samtidigt. En
ändring i de författningar som särskilt nämnts här bör dock prioriteras.
I övrigt bör vid översyn av andra författningar framöver
övervägas om motsvarande ändring bör göras också beträffande
dessa.

⁵⁸ Se, för exempel på sådana författningar, i *Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering*, Ds 2010:20.

Användningen av förordningsmotiv

Kring de uppdrag om arbete med frågor om de mänskliga rättigheterna som regeringen gett till olika myndigheter har, som nämnts, inte sällan funnits en osäkerhet om vilka regeringens avsikter mera konkret varit med uppdragen. När det gäller införandet av bestämmelser om ansvar för säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i lag bör regeringen naturligen i propositionstexten, och då främst i författningskommentaren, redovisa avsikten med en sådan bestämmelse så tydligt som möjligt, inte minst med avseende på myndigheternas skyldighet att tillämpa principen om fördragskonform lagtolkning.

Förordningar beslutade av regeringen åtföljs mera sällan av några motivtexter. Regeringen har dock möjlighet att anta s.k. förordningsmotiv. Om det finns förordningsmotiv kopplade till en viss förordning brukar det anges i en fotnot i den tryckta versionen av förordningen i Svensk författningssamling.

När regeringen antar förordningar med bestämmelser om myndigheternas ansvar för säkerställandet av de mänskliga rättigheterna bör regeringen använda sig av möjligheten att besluta om förordningsmotiv. Av förordningsmotiven bör avsikten med sådana bestämmelser framgå på motsvarande sätt som i propositioner med förslag till lag.

4.4 Förstärkt granskning av lagstiftningens förhållande till de mänskliga rättigheterna

Lagstiftning på olika nivåer utgör, som redan framhållits, det grundläggande, om än inte tillräckliga, instrumentet för styrning när det gäller att säkerställa förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Därmed blir också en systematisk förhandsgranskning av att de författningar som antas verkligen bidrar till att dessa rättigheter respekteras, och vid behov också stärks, av stor betydelse. Några olika aspekter på den granskningen ska behandlas i det följande.

4.4.1 Kommittéväsendet

Rekommendation: En bestämmelse bör föras in i kommittéförordningen om att kommittéer och särskilda utredare särskilt ska uppmärksamma och analysera hur deras utredningsuppdrag och överväganden förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter, och att de förslag som lämnas ska vara utformade så att skyddet för rättigheterna enligt dessa åtaganden respekteras och vid behov förstärks.

Det s.k. kommittéväsendet, eller utredningsväsendet, har en betydelsefull roll när det gäller att ta fram beslutsunderlag för både ny och ändrad lagstiftning och regeringens andra ställningstaganden inom olika områden. Både kommittéer och särskilda utredare är formellt att betrakta som självständiga myndigheter om än redan från början av tillfällig karaktär. Deras verksamhet styrs särskilt av kommittéförordningen (1998:1474).

Av 15 § kommittéförordningen framgår att en utredning ska redovisa konsekvenserna av sina förslag för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för samsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. I den mån utredningen lägger fram förslag till nya eller ändrade regler, ska också en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen redovisas i betänkandet.⁵⁹

Däremot finns det inte några regler om hur Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter ska beaktas i utredningsarbetet, inte heller när det gäller eventuella förslag till ny eller ändrad lagstiftning. Som MR-delegationen påpekar i sitt betänkande⁶⁰ kan regeringen däremot i sina utredningsdirektiv ställa krav på att en sådan redovisning ska göras av en kommitté eller särskild utredare. Enligt delegationen visade en sökning som gjorts i Regeringskansliets rättsdatabaser också att så sker, särskilt med avseende på Europakonventionen.

⁵⁹ Se 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, till vilken 15 a § kommittéförordningen hänvisar.

⁶⁰ SOU 2010:70, s. 157.

Hur kommittéer och särskilda utredare hanterar konventionernas betydelse för utredningsuppdraget varierar emellertid ganska stort. Det är inte ovanligt att aktuella konventioner endast redovisas översiktligt till sitt innehåll, utan någon närmare koppling till de överväganden som utredningen har att göra inom ramen för sitt uppdrag. I en del fall lämnas å andra sidan också en mera analyserande redogörelse för konventionsåtagandenas betydelse för utformningen av de egna utredningsförslagen.

För att säkerställa att kommittéer och särskilda utredare särskilt uppmärksammar hur deras utredningsuppdrag och överväganden förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter, bör en bestämmelse om det föras in i kommittéförordningen. Det är, enligt min mening, viktigt att dessa åtaganden inte endast uppmärksammas i en redovisning av *konsekvenserna* av en utrednings överväganden och förslag. En sådan analys riskerar ofta att bli alltför minimalistisk till sin karaktär, inte sällan utförd i ett relativt långt framskridet skede av utredningsarbetet. Vad som bör eftersträvas är i stället att betydelsen av Sveriges MR-åtaganden belyses redan i ett tidigt skede och då som en integrerad del av analysen både av nuläge, överväganden och förslag i förhållande till utredningens uppdrag.

I MR-delegationens betänkande finns förslag om hur en sådan bestämmelse bör kunna utformas, som jag ställt mig bakom.⁶¹ Det väsentliga när det gäller utformningen är, enligt min mening, att det av en sådan bestämmelse i kommittéförordningen framgår att utredningen *ska analysera hur dess utredningsuppdrag och överväganden förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter och att de förslag som lämnas ska vara utformade så att skyddet för rättigheterna enligt dessa åtaganden respekteras och vid behov förstärks.*

Det är naturligtvis viktigt att motsvarande arbetssätt som det som jag här föreslår för kommittéer och särskilda utredare, används också vid utarbetandet av departementspromemorior i Ds-serien och andra departementsinterna produkter.

⁶¹ SOU 2010:70, s. 71, s. 418.

4.4.2 Lagrådsremisser, propositioner och skrivelser

Rekommendationer:

- Regeringen bör alltid i lagrådsremisser, propositioner och skrivelser tydligt redovisa hur innehållet närmare förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.
- I ett lämpligt sammanhang bör regeringen överväga hur en sådan redovisningsskyldighet kan formaliseras.

En utförligare behandling av en frågas beröringspunkter med Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter i utredningsbetänkanden och motsvarande andra underlag till regeringen, på det sätt som jag diskuterat i föregående avsnitt, bör få följdverkningar också på nästa steg i behandlingen i Regeringskansliet av sådana produkter. Det skulle innebära att det i lagrådsremisser, propositioner och skrivelser alltid ska finnas med ett särskilt avsnitt om hur de framlagda förslagen och övervägandena förhåller sig till de mänskliga rättigheterna. Så är inte alls fallet i dag.

Sådana regler av lite olika slag tillämpas i en del andra länder. Enligt 19 § i Storbritanniens lag om de mänskliga rättigheterna, *Human Rights Act 1998*, ska ett lagförslag som läggs fram för det brittiska parlamentet som huvudregel innehålla en uttrycklig försäkran om att förslaget, enligt regeringens (egentligen den ansvarige ministerns) uppfattning är fullt förenligt med de rättigheter som garanteras i Europakonventionen.

I 7 § i Nya Zeelands lag om grundläggande rättigheter, *Bill of Rights Act 1990 No. 109*, stadgas att kronjuristen (the Attorney-General), i samband med att regeringen lägger fram ett lagförslag för representanthuset, ska uppmärksamma parlamentarikerna på om det finns någon del av förslaget som synes vara oförenligt med någon av de rättigheter som omfattas av skyddet i Bill of Rights Act. Ett sådant yttrande från kronjuristen ska, till skillnad från vad som gäller i Storbritannien för regeringens försäkran om förenlighet, innehålla en motivering till den bedömning som görs härvidlag.

Australiens regering publicerade i april 2010 sitt ”ramverk” för de mänskliga rättigheterna (*Australia’s Human Rights Framework - reaffirm – educate – engage – respect – protect*). En konsekvens av ramverket är att regeringen i juni 2010 för parlamentet lade fram ett förslag till lagstiftning som innebär att förslag om ny eller ändrad

lagstiftning måste åtföljas av en motiverad förklaring om förslagens förenlighet med de mänskliga rättigheterna, såsom dessa kommer till uttryck i sju kärnkonventioner som Australien är bundet av. Dessutom inrättas enligt regeringens förslag ett nytt utskott i parlamentet med särskild uppgift bl.a. att granska att gällande och ny lagstiftning står i överensstämmelse med Australiens konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

Inom EU pågår också diskussioner om hur genomslaget för unionens rättighetsstadga ska kunna säkerställas i den nya rättsordning som gäller sedan Lissabonfördragets ikraftträdande. Kommissionen har därför publicerat ett meddelande om en strategi för EU:s konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna.⁶²

Kommissionen uttalar i meddelandet att unionen måste föregå med gott exempel när det gäller säkerställandet av de grundläggande rättigheterna och redovisar därför bl.a. hur ett rättighetsbaserat arbetssätt ska bli en del av kommissionens interna arbetskultur.

Bland de konkreta exemplen på hur det ska gå till finns att alla förslag till rättsakter ska granskas för att säkerställa deras förenlighet med rättighetsstadgan innan de läggs fram av kommissionen. Alla förslag till rättsakter som har en tydlig koppling till grundläggande rättigheter ska vidare innehålla tydliga skälsatser (recitals) som klargör vilka rättigheter i stadgan som berörs och hur rättsaktens innehåll förhåller sig till dessa. Standardkonstateranden som endast konstaterar att rättsakten är förenlig med stadgan ska, enligt kommissionen, undvikas. Den förklarande rapport (explanatory memorandum) som åtföljer kommissionens förslag till rättsakter ska också innehålla en närmare redovisning av hur stadgans rättighetskrav har tillgodosetts i förslaget till rättsakt.

Enligt min mening är det här bra exempel på hur de mänskliga rättigheternas betydelse och påverkan bör tydliggöras i lagstiftnings- och policyskapande sammanhang. Inom Regeringskansliet bör därför införas rutiner som säkerställer att det i t.ex. lagrådsremisser, propositioner och skrivelser alltid finns med ett särskilt avsnitt där regeringen tydligt redovisar hur innehållet närmare förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

I ett lämpligt sammanhang bör regeringen dessutom överväga hur en sådan redovisningsskyldighet kan formaliseras.

⁶² *Strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna*, Kommissionens meddelande, KOM(2010) 573 slutlig.

4.4.3 Lagrådet

Rekommendationer:

- I samband med regeringens aviserade översyn av Lagrådets organisation bör övervägas hur Lagrådets roll och uppgifter kan tydliggöras när det gäller hur lagförslag förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.
- På sikt och i ett lämpligt sammanhang bör regeringsformens grundläggande bestämmelse om Lagrådets uppgifter förtydligas i det här avseendet.

Lagrådet har en betydelsefull roll i den svenska lagstiftningsprocessen. Enligt 8 kap. 20–22 §§ regeringsformen ska lagrådet granska lagförslag innan dessa behandlas och lag beslutas av riksdagen. Granskningen ska avse hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, hur förslagens föreskrifter förhåller sig till varandra och till rättssäkerhetens krav, om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de angivna syftena samt vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

I bestämmelsen sägs ingenting uttryckligen om att Lagrådets granskning också ska omfatta hur ett lagförslag förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. I begreppet *”rättsordningen i övrigt”* kan dock läsas in även sådana konventionsåtaganden. Principen om fördragskonform lagtolkning är ju en del av den svenska rättsordningen.

Av regeringens proposition med förslag till de reformer av grundlagen som trädde i kraft den 1 januari 2011, framgår också att även kontroll av svenska föreskrifters överensstämmelse med folkrättsliga regelverk omfattas av den normprövning i vid mening som när det gäller förhandsgranskning utövas av Lagrådet.⁶³

I en rapport som regeringen lämnat till FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna inom ramen för sina åtaganden enligt FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, har regeringen också framhållit att *”det är självklart att Lagrådet skulle reagera även om det finner att föreslagen lagstiftning inte står i över-*

⁶³ Prop. 2009/10:80, s. 141.

ensstämmelse med något av Sveriges övriga internationella åtaganden om mänskliga rättigheter” (min översättning till svenska).⁶⁴

Det finns alltså ingenting som hindrar att Lagrådet i sina yttranden över lagförslag tar upp också frågan om hur dessa förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Med undantag för Europakonventionen tycks det dock i praktiken vara ovanligt att den sortens överväganden redovisas i Lagrådets yttranden.

Det finns enligt min mening anledning att förtydliga Lagrådets granskningsansvar när det gäller hur lagförslag förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter. En komplikation i det sammanhanget är emellertid att Lagrådets grundläggande roll och uppgifter, som nämnts, regleras i grundlag. Visserligen kompletteras de nämnda grundlagsbestämmelserna av regler i lagen (2003:333) om Lagrådet. Dessa bestämmelser tar emellertid sikte på formerna för Lagrådets arbete och inte innehållet i granskningen.

Att nu föreslå en ändring i 8 kap. 20–22 §§ regeringsformen med innebörden att Lagrådets granskning av ett lagförslag ska avse hur förslaget förhåller sig till grundlagarna, *Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter* och rättsordningen i övrigt, framstår inte som rimligt med tanke på de särskilda regler som gäller för ändring av grundlag och det faktum att ett omfattande lagstiftningsarbete med en reformerad grundlag nyligen avslutats. I ett lämpligt sammanhang i framtiden bör dock göras ett sådant förtydligande av regeringsformens bestämmelser om Lagrådets uppgifter.

I MR-delegationens betänkande har jag ställt mig bakom ett förslag om att lagrådets förutsättningar att beakta Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna bör förstärkas. Förslaget tar närmast sikte på den översyn av Lagrådets organisation, som alltså regleras i lagen (2003:333) om Lagrådet, som regeringen aviserade i propositionen med förslag till de reformer av grundlagen som trädde i kraft den 1 januari 2011.⁶⁵ Jag menar alltså att vid en sådan översyn bör övervägas också hur behovet av ett förtydligande av Lagrådets roll och uppgifter i det nu aktuella avseendet kan tillgodoses i väntan på att regeringsformens bestämmelse om Lagrådet kan reformeras i ett annat lämpligt sammanhang.

⁶⁴ 'It goes without saying that the Council would also react if it finds that a proposed legislation would contravene any other international undertakings made by the Swedish Government in the human rights field [...]'; CCPR/CO74/SWE/Add.1, 14 maj 2003, p. 8.

⁶⁵ Prop. 2009/10:80, s. 144.

5 MR-arbetet på lokal och regional nivå – stöd och samordning

Kommunerna och landstingen spelar en nyckelroll i förverkligandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige. I egenskap av statens representanter på regional nivå kan även länsstyrelserna spela en viktig roll för att regeringens långsiktiga mål om full respekt för de mänskliga rättigheterna ska kunna uppnås. I det följande behandlas frågor om stöd och samordning i MR-arbetet på lokal och regional nivå, liksom den kommunala sektorns och länsstyrelsernas roll i det arbetet.

5.1 Samverkan mellan regeringen och kommunerna

Rekommendationer:

- Regeringen bör i sitt fortsatta arbete med frågor om mänskliga rättigheter ge hög prioritet åt en systematisk samverkan med kommuner och landsting om deras roll för att säkerställa förverkligandet på lokal och regional nivå av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.
- Vid utarbetandet av en kommande handlingsplan för de mänskliga rättigheterna bör kommuner och landsting aktivt involveras i processen på ett så tidigt stadium som möjligt.
- Inom ramen för sin MR-dialog med kommuner och landsting bör regeringen särskilt aktualisera möjligheterna att – i enlighet med Europarådskongressens uppmaning till kommuner och regioner – inrätta särskilda lokala eller regionala organ för att effektivt övervaka situationen för mänskliga rättigheter.

- Regeringen bör, inom ramen för en sådan samverkan, i betydligt högre grad än tidigare verka för att rättighetsbaserade arbetsätt och metoder utvecklas och sprids inom kommuner och landsting.
- Regeringen bör söka få till stånd en formaliserad överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, om samverkan mellan staten och den kommunala och regionala nivån när det gäller det systematiska arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige.
- Inom ramen för en sådan överenskommelse bör regeringen tillsammans med SKL söka identifiera de viktigaste svårigheterna med att på lokal nivå förverkliga de MR-åtaganden som gjorts nationellt, för att sedan i samverkan också kunna finna sätt att lösa de problemen.
- Överenskommelsen bör innefatta ett särskilt fokus på romers rätt till utbildning.
- En sådan överenskommelse bör omfatta bl.a. åtgärder för en ökad kunskap och förbättrad kompetens i frågor som rör mänskliga rättigheter och utveckling av tydligt verksamhetsanpassat metod- och processtöd för integrering av de mänskliga rättigheterna i kommunernas och landstingens ordinarie verksamhet.
- Samverkansöverenskommelsen mellan regeringen och SKL bör involvera även länsstyrelserna, som kan spela en betydelsefull roll både när det gäller tillsyn över och stöd till kommunerna i deras arbete med de mänskliga rättigheterna.
- I det sammanhanget bör regeringen bl.a. ta initiativ till ett pilotprojekt som involverar ett begränsat antal länsstyrelser, förslagsvis de som kommit längst i sitt eget arbete med att integrera frågor om de mänskliga rättigheterna i den ordinarie verksamheten. Projektet bör främst fokusera på utveckling av metod- och processtöd för länsstyrelsernas samverkan med kommunerna i respektive län när det gäller arbetet med mänskliga rättigheter på kommunal nivå. Ett mindre antal kommuner inom respektive län bör, i samråd med SKL, bjudas in att delta i pilotprojektet.

Kommunerna och landstingen ansvarar för en stor del av de samhällsuppgifter som direkt berör de enskilda medborgarna inom viktiga områden som skola, barn- och äldreomsorg, stöd till personer med funktionsnedsättning, hälso- och sjukvård, socialtjänst m.m. Deras verksamhet är alltså av omedelbar betydelse för att säkerställa åtnjutandet inte minst av centrala ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Samtidigt kan konstateras att kommunerna och landstingen genom den kommunala självstyrelsen befinner sig i en särskild situation i förhållande till regeringens systematiska arbete för de mänskliga rättigheterna. I motsats till vad som gäller i förhållande till statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen saknar regeringen "kommandorätt" över den kommunala och landstingskommunala verksamheten.

Som tidigare behandlats i avsnitt 4.3 är det emellertid även i förhållande till kommuner och landsting möjligt att styra genom författningsreglering, i kombination med statlig tillsyn över sådana uppgifter som kommuner och landsting svarar för. Som jag där närmare utvecklat anser jag att regeringen i sitt fortsatta systematiska arbete med mänskliga rättigheter bör använda sig av den möjligheten i större utsträckning än hittills.

En mera systematisk samverkan mellan staten och den kommunala sektorn bör prioriteras högt

Förutom författningsreglering och tillsyn finns det även möjligheter för regeringen att genom samverkan och dialog med de regionala och kommunala nivåerna bidra till en utveckling av det kommunala arbetet i frågor om de mänskliga rättigheterna. Detta är också den metod som legat till grund för de av handlingsplanens åtgärder som tar sikte på mänskliga rättigheter på kommunal nivå.

I handlingsplanens *åtgärd 106* förklarade regeringen att den uppmuntrade kommuner och landsting att använda regeringens mål om full respekt för de mänskliga rättigheterna som mål för sitt eget arbete och att ta fram lokala handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna.

Åtgärd 107 handlade om regeringens avsikt att fortsätta och intensifiera dialogen med kommunerna och landstingen om deras ansvar för de mänskliga rättigheterna.

I *åtgärd 108* hänvisade regeringen till ett uppdrag den tidigare gett till Centrum för studier av mänskliga rättigheter vid Göteborgs universitet, att utarbeta en handbok om mänskliga rättigheter i kommunal verksamhet.

Enligt *åtgärd 109*, slutligen, skulle regeringen ta upp en diskussion med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om hur de mänskliga rättigheterna kunde beaktas i den kommunala revisionen.

Betydelsen av denna typ av dialogorienterade åtgärder ska inte underskattas. För att de ska få ett effektivt genomslag krävs dock att de genomförs med konsekvens, uthållighet och med en tydlig avsikt att åstadkomma en verkligt långsiktig *systematisk* samverkan. Så har dock knappast varit fallet hittills. I Regeringskansliets egen uppföljning av de nu aktuella åtgärderna i handlingsplanen hänvisas bl.a. till vissa aktiviteter som genomförts av Delegationen för mänskliga rättigheter. Delegationen har emellertid utgjort ett tillfälligt inrättat organ, självständigt från Regeringskansliet och vars aktiviteter, såvitt nu är relevant, i stor utsträckning måste ses som punktinsatser. I övrigt redogörs i uppföljningen i huvudsak för att representanter från Regeringskansliet anordnat eller deltagit i ett antal konferenser, möten eller utbildningar om mänskliga rättigheter med förtroendevalda och anställda inom kommuner och landsting som målgrupp. Beträffande *åtgärd 109* uppges diskussioner ha hållits med SKL om vilken typ av material som skulle behöva tas fram för att tillhandhålla kunskap om mänskliga rättigheter för de kommunala revisorer som efterfrågar detta. Även dessa åtgärder tycks alltså främst ha varit av ad hoc-karaktär.

Någon mer strukturerad och systematisk samverkan mellan regeringen och företrädare för den kommunala sektorn kring frågan om kommunernas och landstingens roll i arbetet med att förverkliga Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå förefaller emellertid inte ha förekommit under handlingsplanens genomförandeperiod. Det framstår som en tydlig brist. I regeringens fortsatta arbete för de mänskliga rättigheterna i Sverige bör därför en sådan systematisk samverkan prioriteras högt.

Teologiska högskolan i Stockholm genomförde under första halvåret 2009 en studie av hur frågor om mänskliga rättigheter behandlas i introduktionsutbildningar för nya chefstjänstemän och förtroendevalda inom kommuner, landsting och regioner. I studien sägs att det i kommuner och landsting saknas en gemensam och

klar bild av begreppet mänskliga rättigheter och att detta försvårar arbetet med att säkerställa rättigheterna inom kommunernas och landstingens ansvarssfärer. Undersökningen visar också att det endast är ett fåtal kommuner och landsting som har övergripande policydokument eller handlingsplaner om de mänskliga rättigheterna.¹

Studiens resultat i dessa delar överensstämmer väl med den bild av kunskapsnivån i fråga om mänskliga rättigheter inom kommuner och landsting som framgår av en enkätundersökning SIFO genomförde under år 2006 på uppdrag av Delegationen för mänskliga rättigheter. I den undersökningen framkom bl.a. att en stor majoritet av de kommuner och landsting som besvarade enkäten ansåg att de mänskliga rättigheterna hade bäring på den egna verksamheten, men att endast en mindre del av dessa i någon form beslutat att mer aktivt arbeta med dessa frågor. Flertalet kommuner och landsting ansåg vidare att det inom den egna organisationen fanns ett behov av ökade kunskaper och utbildningsinsatser inom ämnet mänskliga rättigheter, men betydligt färre hade avsatt resurser för att genomföra sådana utbildningar. I sin rapport konstaterade SIFO sammanfattningsvis att det fanns ett påtagligt behov av stöd inom området, särskilt i form av utbildningsstöd för organisationernas ledningsgrupper samt verksamhetsanpassad utbildning.²

Också på uppdrag av Delegationen för mänskliga rättigheter, genomfördes vid Malmö högskola under år 2008 en fördjupad kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter inom 16 av Sveriges kommuner. Kommunerna hade valts ut bland dem som enligt vad som framkommit i den nämnda SIFO-undersökningen från år 2006 hade redovisat en relativt hög grad av fokus på mänskliga rättigheter i sitt arbete. Resultatet kan därför sägas vara intressant trots att det bara omfattar ett mycket begränsat antal kommuner. Syftet med undersökningen var bl.a. att identifiera och bidra till spridningen av goda exempel och att diskutera problem och möjligheter i arbetet med mänskliga rättigheter på kommunal nivå.

Resultatet av kartläggningen visade bl.a. att mänskliga rättigheter *”inte används som ett direkt paraplybegrepp för att begreppsliggöra verksamheten i kommunerna”* trots att det ofta betonas att kommunernas ansvar på en rad områden har att göra med mänskliga rättig-

¹ Elena Namli, Kjell-Åke Nordquist, Susanne Wigorts Yngvesson, Teologiska högskolan i Stockholm, *Förtroendevaldas och cheftjänstemäns introduktion. En studie bland kommuner, landsting och regioner avseende mänskliga rättigheter vid introduktionsutbildningar*, SOU 2010:70, bilaga 10.

² SIFO Research International, rapport (2006), *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*, SOU 2010:70, bilaga 7.

heter.³ I stället var de undersökta kommunernas människorättsarbete överlag inriktat på specifika perspektiv och grupper. I särklass vanligast var det bland de undersökta kommunerna att arbeta med barns och ungas situation i termer av mänskliga rättigheter, men rättighetsperspektivet fanns också med på ett tydligt sätt i arbete med mångfald och jämställdhet, liksom när det gällde situationen för personer med funktionsnedsättning och våld i nära relationer.

Bland de problem som konstaterades i studien framhölls bl.a. kunskapsbrist och organisatoriska problem i form av bl.a. svårigheter att arbeta med tvärsektoriella perspektiv i kommunernas sektorsindelade organisationer. Med utgångspunkt från kartläggningen rekommenderades i studien bl.a. att mänskliga rättigheter tydligt ska förankras i övergripande kommunala styrdokument, liksom att kunskapsproblemen uppmärksammas ”*särskilt rörande användningen av mänskliga rättigheter för att reflektera över den egna verksamheten på ett konkret plan*”.⁴

Den samlade bild som dessa studier ger kan sägas bekräfta det intryck som jag under mitt utvärderingsarbete fått av kommunernas och landstingens arbete med frågor om mänskliga rättigheter, nämligen att mycket alltjämt återstår att göra för att säkerställandet av Sveriges internationella åtaganden om skydd för de mänskliga rättigheterna ska bli till en integrerad och levande del av den kommunala verksamheten.

Samtidigt finns, enkelt uttryckt, frågan idag ”på dagordningen”. Det är således symptomatiskt att medan Thomas Hammarberg i sin utvärdering av den första nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter noterade att intresset från dåvarande Kommun- och Landstingsförbundet att diskutera frågorna föreföll ”minimalt”, så har jag under mitt eget arbete kunnat konstatera att SKL bedriver ett aktivt arbete inom detta område. Organisationen har för mandatperioden 2007–2011 antagit som inriktningsmål att arbeta för att medlemmarna får det stöd de behöver i arbetet med att säkerställa full respekt för mänskliga rättigheter, och bedriver bl.a. ett särskilt utvecklingsprojekt för de kommuner och landsting som vill utveckla ett mer systematiskt arbete för att säkerställa de mänskliga rättigheterna.

³ Mikael Spång, Malmö högskola, *Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter – en kartläggning av 16 kommuner i Sverige*, SOU 2010:70, bilaga 8, s. 41.

⁴ Mikael Spång, Malmö högskola, *Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter – en kartläggning av 16 kommuner i Sverige*, SOU 2010:70, bilaga 8, s. 42.

Frågor om mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå behandlas även inom ramen för det Nationella Nätverket för Mångfald och Mänskliga rättigheter i Sverige ("NNM") som består av tjänstemän inom bl.a. statlig och kommunal verksamhet som arbetar med frågor om mångfald och mänskliga rättigheter. Nätverket publicerade under hösten 2010 en rapport i vilken det presenterades en modell för hur s.k. indikatorer för mänskliga rättigheter kan användas inom ramen för en modell för systematiskt arbete på kommunal nivå.⁵ Användningen av indikatorer för mänskliga rättigheter som arbetsmetod behandlas närmare i avsnitt 6.1.

Kommuners och regioners roll i genomförandet av de mänskliga rättigheterna har också uppmärksammats på Europeisk nivå. Således initierade EU:s byrå för grundläggande rättigheter under 2009 ett projekt som bl.a. syftar till att finna modeller för hur olika aktörer inom offentlig förvaltning, inklusive kommuner, kan förbättra sin samordning och sitt samarbete. Företrädare för såväl Regeringskansliet som för en svensk kommun deltar aktivt i detta arbete.

Vidare antog Europarådets kongress för lokala och regionala organ den 17 mars 2010 en resolution och en till Europarådets ministerkommitté riktad rekommendation, vilka syftar till att bättre säkerställa kommuners och regioners praktiska genomförande av de mänskliga rättigheterna.⁶ Båda har i svensk översättning publicerats av Sveriges Kommuner och Landsting i skriften "*Genomförandet av mänskliga rättigheter. Ansvar och möjligheter för kommuner och regioner*". Resolutionen och rekommendationen antogs mot bakgrund av en rapport utarbetad av vice ordföranden i kongressens institutionella utskott, dåvarande ordföranden i kommunfullmäktige i Örebro kommun, Lars O. Molin.

Kongressen – som består av 318 ledamöter som alla är valda representanter på lokal och regional nivå – riktar här bl.a. en uppmaning till kommuner och regioner att inrätta lämpliga organ och rutiner för att effektivt övervaka situationen för mänskliga rättigheter, liksom att genomföra kompetenshöjande åtgärder för lokala förtroendevalda och tjänstemän i syfte att göra det möjligt för dem att identifiera och hantera frågor om mänskliga rättigheter inom ramen för sin verksamhet.

På motsvarande sätt rekommenderade kongressen ministerkommittén bl.a. att uppmana alla medlemsstater att i sin tur upp-

⁵ Indikatorer för mänskliga rättigheter – modell för systematiskt arbete på kommunal nivå.

⁶ Resolution 296 (2010) och rekommendation 280 (2010).

muntra sina kommuner och regioner att främja respekten för mänskliga rättigheter genom kunskapsfrämjande åtgärder, införandet av lokala och regionala handlingsplaner och en systematisk dialog mellan de politiska samhällsnivåerna för att främja det lokala självstyrets MR-dimension.

Sammanfattningsvis har jag vid mina kontakter med såväl företrädare för SKL som politiker och tjänstemän från enskilda kommuner och landsting mötts av ett tydligt intresse för frågor om förverkligandet av de mänskliga rättigheterna på lokal och regional nivå. Konsultationsprocessen under det här utvärderingsarbetet har, av naturliga skäl, endast omfattat ett fåtal av Sveriges samtliga kommuner och landsting, och då till stor del sådana som redan påbörjat ett aktivt arbete inom MR-området. Men jag menar ändå att det finns fog för slutsatsen att det nu finns en bättre förutsättning än tidigare för att utveckla arbetet med de mänskliga rättigheterna på lokal och regional nivå i samverkan mellan kommuner och landsting och den statliga nivån.

Regeringen bör därför i sitt fortsatta arbete med frågor om mänskliga rättigheter ge hög prioritet åt en systematisk samverkan med kommuner och landsting om deras roll för att säkerställa förverkligandet på lokal och regional nivå av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Därför är det viktigt att regeringen, i samband med att en kommande handlingsplan för de mänskliga rättigheterna ska utarbetas, aktivt involverar kommuner och landsting i den processen på ett så tidigt stadium som möjligt. Det är också ett önskemål som tydligt framförts under mina samråd.

Europarådskongressens resolution innehåller bl.a. en uppmaning till kommuner och regioner att inrätta särskilda lokala eller regionala organ för att effektivt övervaka situationen för mänskliga rättigheter. Som nämnts har regeringen, för sin del, genom handlingsplanens *åtgärd 106* sökt uppmuntra kommuner och landsting att använda regeringens mål om full respekt för de mänskliga rättigheterna som mål för sitt eget arbete och att ta fram lokala handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna. Det ställningstagandet grundar sig, sammanfattningsvis, på regeringens slutsats att kommunernas och landstingens verksamhetsområden ofta berör enskildas mänskliga rättigheter och att bl.a. skydd mot diskriminering därför är av yttersta vikt också i dessa verksamheter.⁷

⁷ Handlingsplanen, s. 107.

Sättet att på lokal och regional nivå organisatoriskt strukturera arbetet till skydd för de mänskliga rättigheterna kan naturligen variera från kommun till kommun och från landsting till landsting. För vissa små kommuner kanske en organisatorisk samverkan i dessa frågor över kommungränserna är bättre än att var och en för sig bygga upp parallella strukturer. Från kommunen fristående organ, t.ex. av typen lokala anti-diskrimineringsbyråer eller liknande, kan också ha en viktig roll att spela i det här sammanhanget. Vilka organisationsstrukturer som fungerar bäst härvidlag måste det rimligen primärt ankomma på kommuner och landsting själva att bestämma. Det hindrar likväl inte att regeringen, inom ramen för sin systematiska MR-dialog med kommuner och landsting, bör särskilt aktualisera möjligheterna att – i enlighet med Europarådskongressens resolution – i kommuner och regioner inrätta särskilda lokala eller regionala organ för att effektivt övervaka situationen för de mänskliga rättigheterna.

En formaliserad överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting

För att öka förutsättningarna för en verkligt strukturerad, systematisk och långsiktigt hållbar samverkan mellan staten och den lokala och regionala nivån när det gäller de mänskliga rättigheterna anser jag att regeringen, som en del av en kommande handlingsplan, bör söka få till stånd en formaliserad överenskommelse med SKL om samverkan på det här området.

Sådana överenskommelser har tidigare slutits på flera områden, även när det gäller vissa av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Så slöts i juni 2010, i samband med att regeringen lade fram sin strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige, en överenskommelse mellan regeringen och SKL för åren 2010–2013 om att intensifiera och utveckla arbetet med flickors och pojkars rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter i verksamheter inom kommun, region och landsting.⁸

I en överenskommelse avseende de mänskliga rättigheterna bör regeringen och SKL söka identifiera de viktigaste svårigheterna med att på lokal nivå förverkliga de MR-åtaganden som gjorts nationellt, för att sedan i samverkan också finna vägar att lösa de problemen.

⁸ Prop. 2009/10:232, s. 39 f.

Av de undersökningar som berörts här framgår bl.a. att det finns ett behov ute i kommuner och landsting av kunskaps- och kompetensutveckling i frågor som rör mänskliga rättigheter, och då främst av tydligt verksamhetsanpassat metod- och processtöd. Ett exempel på en sådan åtgärd är den handbok om mänskliga rättigheter i kommunal verksamhet som i enlighet med handlingsplanens *åtgärd 106* utarbetats av Centrum för studiet av mänskliga rättigheter vid Göteborgs universitet. Handboken har såvitt jag kunnat konstatera tagits emot positivt.

Det är, enligt min mening, en viktig uppgift i regeringens fortsatta arbete med frågor om mänskliga rättigheter att i betydligt högre grad än tidigare systematiskt verka för att rättighetsbaserade arbetsätt och metoder utvecklas och sprids inom kommuner och landsting. Visserligen finns det stora variationer mellan olika kommuner i fråga om storlek och lokala förutsättningar i övrigt. Men det bör rimligen också finnas åtskilligt som är gemensamt i utmaningen med att "översätta" de nationella MR-åtagandena till den kommunala nivån. Det är då knappast rimligt att alla kommuner arbetar var för sig med sådana saker som inrättande av kommunala MR-organ, utveckling av lokala MR-handlingsplaner och verksamhetsanpassat metod- och processtöd för det egna arbetet, framtagande av bakgrundsmaterial och så vidare. Här bör finnas stora samordningsvinster att göra genom en samverkan, både mellan kommuner sinsemellan och mellan staten och den kommunala nivån kollektivt, inklusive SKL.

En överenskommelse om samverkan mellan regeringen och SKL bör därför omfatta bl.a. åtgärder för ökad kunskap och kompetens, främst genom utveckling av verksamhetsanpassat metod- och processtöd.

Ett viktigt syfte med att arbeta systematiskt med hjälp av en handlingsplan för mänskliga rättigheter bör, i enlighet med vad om särskilt framhålls i FN:s riktlinjer för ett sådant arbete, vara att sätta fokus på behovet av åtgärder för att främja de mänskliga rättigheterna för människor som tillhör särskilt utsatta grupper. Inte minst när det på grund av begränsade resurser finns risk att det uppstår konkurrens mellan olika i och för sig angelägna insatser är det viktigt att brister när det gäller de mänskliga rättigheterna för sådana grupper prioriteras.⁹

⁹ Jfr *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series No. 10, United Nations, 29 augusti 2002 (FN:s handbok), s. 10 och 66.

Det kan inte råda någon tvekan om att den romska minoriteten i Sverige är just en sådan grupp. Romernas särskilda situation behandlas i avsnitt 7.3. Romerna i Sverige har historiskt utsatts för allvarliga och systematiska övergrepp från det allmännas sida när det gäller de mänskliga rättigheterna. Även i nutid är romer förmodligen den grupp människor i det svenska samhället som är allra mest utsatt för fördomar, diskriminering och andra former av utestängning på de flesta samhällsområden.

Att den allra viktigaste faktorn för att kunna åstadkomma förbättrade levnadsvillkor för den romska befolkningen är utbildning tycks det råda närmast total enighet om. Den frågan måste därför också ges en starkt prioriterad ställning i det fortsatta systematiska MR-arbetet när det gäller romernas situation.

Ansvaret för förskola och ungdomsskola ligger på kommunerna. Detsamma gäller för många andra typer av samhällsfunktioner. En sådan formaliserad överenskommelse mellan regeringen och SKL som jag föreslagit här bör därför också ha ett särskilt fokus på åtgärder för att säkerställa att romers rätt till utbildning tillgodoses.

Länsstyrelserna bör involveras i samverkan mellan staten och den kommunala nivån

I avsnitt 4.3 har jag rekommenderat att vissa myndigheters ansvar för att förverkliga Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter särskilt bör författningsregleras. På det sättet läggs en nödvändig grund för en fortsatt och kontinuerlig utveckling av myndigheternas roll i det arbetet.

Bland de särskilt betydelsefulla myndigheterna i det sammanhanget har jag nämnt länsstyrelserna i sin roll som statens representant på regional nivå. De bör i denna sin egenskap kunna spela en betydelsefull roll även i samverkansarbetet mellan den statliga och lokala nivån i utvecklingen av kommunernas och landstingens arbete med de mänskliga rättigheterna. Det gäller både i fråga om tillsyn över och stöd till kommunerna i deras arbete med de mänskliga rättigheterna. Den samverkansöverenskommelse mellan regeringen och SKL som jag föreslagit här bör därför involvera även länsstyrelserna.

Tidigare innehöll också länsstyrelseinstruktionen en särskild bestämmelse om skyldigheten för länsstyrelserna *”att i sin tillsynsverksamhet eller på annat sätt uppmärksamma kommuner och lands-*

ting på deras ansvar för de mänskliga rättigheterna, särskilt skyddet mot diskriminering”. Som jag föreslagit i avsnitt 4.3.1 bör länsstyrelseinstruktionen ändras så att den också innehåller en formulering av det slaget.

Som framgår i nästa avsnitt, tycks det finnas en stor variation mellan olika länsstyrelser när det gäller hur långt de kommit i sitt eget arbete med dessa frågor och detta får därför ännu sägas befinna sig i en utvecklingsfas. Lika lite som när det gäller att utveckla kommunernas arbete med mänskliga rättigheter, framstår det som rimligt att varje länsstyrelse för sig ska utarbeta riktlinjer och metoder för sin samverkan med kommuner och landsting i frågor som gäller de mänskliga rättigheterna. Inom ramen för den samverkansöverenskommelse mellan staten och SKL som jag föreslår här, bör regeringen därför bl.a. ta initiativ till ett särskilt pilotprojekt som involverar ett begränsat antal länsstyrelser, förslagsvis de som kommit längst i sitt arbete med att integrera frågor om de mänskliga rättigheterna i den egna ordinarie verksamheten. Projektet bör främst fokusera på utveckling av metod- och processtöd för länsstyrelsernas samverkan med kommunerna i respektive län när det gäller arbetet med mänskliga rättigheter på kommunal nivå. Ett mindre antal kommuner inom respektive län bör, i samråd med SKL, bjudas in att delta i pilotprojektet.

5.2 Särskilt om länsstyrelsernas eget arbete

Rekommendationer:

- Regeringen bör initiera en systematisk dialog med länsstyrelserna om hur deras arbete kan bli mera effektivt när det gäller att integrera förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter i den ordinarie verksamheten, inklusive tillsynen.
- Dialogen bör syfta till bl.a. en förstärkt samverkan mellan länsstyrelserna sinsemellan och tätare samråd mellan länsstyrelsekollektivet och Regeringskansliet i frågor om de mänskliga rättigheterna.
- Samverkan bör omfatta även frågor om utveckling och spridning av verksamhetsanpassade metoder och material för ett mer integrerat, rättighetsbaserat, arbetssätt.

- Samverkansarbetet bör kunna utgå från länsstyrelsernas gemensamma handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter 2010-2012, men tydligare förankras i och ta sikte på att Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter utgör ett övergripande ansvar, där frågor om likabehandling ingår som endast en, om än en betydelsefull, beståndsdel.

En stor del av Sveriges internationella åtaganden om skydd för de mänskliga rättigheterna kräver, som nämnts, för sitt förverkligande insatser på lokal och regional nivå. I egenskap av statens representer på den regionala nivån och med sitt särskilda samordningsansvar för statlig verksamhet där har länsstyrelserna i detta sammanhang en viktig roll att spela för att regeringens långsiktiga mål om full respekt för de mänskliga rättigheterna ska kunna uppnås. Länsstyrelserna måste alltså betecknas som en strategisk aktör inom detta område.

I föregående avsnitt har jag behandlat länsstyrelsernas roll när det gäller att stödja utvecklingen av kommunernas och landstingens arbete med de mänskliga rättigheterna. För att de ska kunna bidra på ett effektivt sätt i den rollen krävs dock också, enligt min mening, att länsstyrelsernas eget arbete med frågor om de mänskliga rättigheterna utvecklas ytterligare.

Länsstyrelserna har under perioden 2006-2009 erhållit ett flertal olika uppdrag i enlighet med handlingsplanens *åtgärder 11* och *104*.

Redan i 2004 och 2005 års regleringsbrev fick länsstyrelserna i Stockholms, Skåne, Norrbottens, Hallands, Västernorrlands, Värmlands och Östergötlands län i uppdrag att ta fram handlingsplaner för hur kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna hos de anställda kunde öka. Handlingsplanerna skulle bl.a. redovisa hur frågor om mänskliga rättigheter hanteras i länsstyrelsernas verksamhet och innehålla konkreta exempel på hur frågor om de mänskliga rättigheterna berör det dagliga arbetet. Handlingsplanerna skulle också innehålla metoder för att integrera frågor om de mänskliga rättigheterna i myndigheternas ordinarie verksamhet.

Dessa sju länsstyrelser fick år 2006 och 2007¹⁰ också i uppdrag att, förutom att uppmärksamma kommuner och landsting på deras

¹⁰ Det särskilda MR-uppdrag som lämnades i 2007 års regleringsbrev avsåg, utöver de tidigare nämnda länsstyrelserna, även länsstyrelsen i Västra Götalands län.

ansvar för de mänskliga rättigheterna, redovisa hur länsstyrelserna i sin tillsynsverksamhet och på andra sätt fullgjorde den uppgiften.

I länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2007 uppdrogs dessutom till samtliga Sveriges länsstyrelser att utarbeta antidiskrimineringsstrategier i enlighet med handlingsplanens *åtgärd 11*.

Detta uppdrag kompletterades 2008 med ett uppdrag, också till samtliga länsstyrelser, att redovisa vilka insatser som gjorts för att säkerställa att relevant personal hade goda kunskaper om de mänskliga rättigheterna, samt att därvid särskilt redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra myndigheternas antidiskrimineringsstrategi.

I regleringsbrevet för år 2009 gavs länsstyrelserna i uppdrag att redovisa de viktigaste prioriteringarna och insatserna som under året gjorts inom området mänskliga rättigheter, liksom en bedömning av resultatet av dessa.

Genom förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, som trädde i kraft den 1 januari 2008, infördes vidare ett författningsreglerat krav på länsstyrelsen att på visst sätt beakta de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet. Medan 5 § femte punkten i denna förordning ursprungligen föreskrev en skyldighet för länsstyrelserna *”att i sin tillsynsverksamhet eller på annat sätt uppmärksamma kommuner och landsting på deras ansvar för de mänskliga rättigheterna, särskilt skyddet mot diskriminering”*, innehåller bestämmelsen sedan den 1 januari 2009 i stället en förpliktelse för myndigheterna att *”integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering”*.

Regeringen gav i regleringsbrevet för budgetåret 2010 länsstyrelserna i uppdrag att redovisa hur denna bestämmelse beaktats i verksamheten samt att bedöma resultatet av detta.

Som jag berört i avsnitt 4.3.1 förutskickade regeringen i handlingsplanen att resultatet av uppdragen till bl.a. länsstyrelserna enligt *åtgärd 11* att upprätta anti-diskrimineringsstrategier skulle utvärderas, men någon sådan utvärdering har dock hittills inte kommit till stånd. Det vore önskvärt att så sker.

Statskontorets utvärdering av några sådana strategier som vissa myndigheter redan tidigare hade utarbetat visar dock, som tidigare påpekats, att de uppdragen inte fick något omfattande genomslag när det gäller myndigheternas arbete mot diskriminering, samtidigt

som resultatet varierar mycket mellan olika myndigheter.¹¹ Förklaringarna till det handlar bl.a. om att innehållet i uppdragen inte alltid varit tydligt i förhållande till myndigheternas kärnverksamhet, att det finns skillnader i regeringens styrning och uppdragens utformning samt att de uppföljningar som gjorts varit inriktade på genomförda insatser i stället för på effekterna av dessa.

Statskontoret framhöll samtidigt den positiva roll som samverkan och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter kan spela för att förbättra förutsättningarna för att få genomslag för arbetet mot diskriminering. Statskontoret förordade därför också en närmare samverkan i fastare former mellan myndigheterna i det arbetet.

De resurser som stått till förfogande för den här utvärderingen har inte tillåtit någon mera heltäckande genomgång av hur länsstyrelserna under perioden 2006–2009 fullgjort de nämnda regeringsuppdragen eller analys av vilket genomslag arbetet med mänskliga rättigheter i praktiken hittills fått i deras verksamhet. På grundval av de skriftliga synpunkter som jag mottagit från ett stort antal länsstyrelser, de möten för konsultation och samråd som jag genomfört samt visst skriftligt material från länsstyrelserna som rör deras MR-arbete, har jag emellertid dragit vissa övergripande slutsatser som går i samma riktning som Statskontorets.

En återkommande synpunkt har sålunda varit att det under handlingsplanens löptid funnits stora skillnader ifråga om hur arbetet med frågor om de mänskliga rättigheterna bedrivits inom olika länsstyrelser. Det har framgått att tolkningen av uppdragen respektive instruktionens krav har varierat, liksom i vilken utsträckning arbetet med frågor om mänskliga rättigheter har ansetts som en prioriterad del av länsstyrelsens verksamhet.

Arbetet tycks ha hämmats av en otillräcklig samverkan, såväl mellan länsstyrelserna sinsemellan som mellan länsstyrelserna och regeringen. Flera länsstyrelser har särskilt efterlyst just en tätare dialog mellan länsstyrelsekollektivet och Regeringskansliet angående kraven på länsstyrelsernas arbete med frågor om mänskliga rättigheter. Redan de årligen återkommande förändringar i hur kraven formulerats på länsstyrelsernas arbete under åren 2004-2009 framstår, enligt min uppfattning, som en viktig förklaring till eventuella brister i länsstyrelsernas arbete med frågor om de mänskliga rättigheterna. I avsnitt 4.3 har jag betonat vikten av att det görs en översyn av myndighetsuppdragens formulering i det här avseendet, lik-

¹¹ *Handlingsplaner och strategier mot diskriminering. Ett verktyg för att stärka myndigheters arbete mot diskriminering?* Statskontorets rapport 2009:4.

som av att myndighetsstyrning på det här området främst sker genom förordning med myndighetsinstruktion och inte i regleringsbrev. På så sätt kan den här typen av ”ryckig” årsvariation i styrningen undvikas framöver.

Arbetet har till stor del bedrivits av varje länsstyrelse för sig, vilket inte förefaller särskilt rationellt, lika lite som det kan vara det att alla kommuner var och en på sitt håll söker utveckla arbetssätt och metoder för att integrera MR-ansvaret i sin ordinarie verksamhet. Medan det inledningsvis förekom ett visst samarbete mellan de sju länsstyrelser som tidigt fick i uppdrag att upprätta särskilda handlingsplaner i fråga om de mänskliga rättigheterna, kom detta samarbete inte att fullföljas.¹²

I motsats härtill kom arbetet med det år 2007 lämnade uppdraget att upprätta antidiskrimineringsstrategier att bedrivas av länsstyrelserna i samverkan, vilket får ses som en positiv utveckling. Som ett resultat av detta arbete antog länsstyrelserna under 2010 en gemensam handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter för perioden 2010-2012. Samtidigt ger emellertid både handlingsplanens benämning och dess faktiska utformning uttryck för en viss osäkerhet kring hur den särskilda frågan om likabehandling och den övergripande frågan om mänskliga rättigheter förhåller sig till varandra.

Bland de faktorer som länsstyrelserna själva identifierat som särskilda svårigheter i arbetet med frågor om mänskliga rättigheter kan nämnas bristande resurser. Det bör samtidigt sägas att det funnits avvikande röster härvidlag, som tvärtom hävdade att utvecklingen av ett mera systematiskt MR-arbete vid länsstyrelserna inte främst är beroende av ökade resurser utan av hur länsledningen ser på frågornas vikt och därav följande prioriteringar.

Från ett flertal länsstyrelser har emellertid framhållits att det förhållandet att de särskilda uppdrag som lämnats inte förenats med några resurstillskott påverkat omfattningen av de åtgärder som kunnat vidtas, och därigenom begränsat uppdragens genomslag i verksamheten. Här har särskilt påpekats att länsstyrelserna genom sin varierande storlek har mycket olika förutsättningar att avsätta ekonomiska och personella resurser för uppdragens fullgörande, och att små och mer resurssvaga länsstyrelser därför har ett mer begränsat utrymme för att prioritera detta arbete utan särskilda resurstillskott.

¹² Se Statskontorets rapport 2008:15, *Myndigheters arbete med mångfald, antidiskriminering och mänskliga rättigheter*, s. 77 f.

Sammantaget är min bedömning att avsaknaden av tillräckliga medel, i vart fall vid en del länsstyrelser, kan ha bidragit till de skillnader som finns mellan hur de olika länsstyrelserna hanterat dessa frågor, men att det knappast är den enda förklaringen. Dessa frågor hör naturligen hemma i en sådan systematisk MR-dialog som jag föreslår i det följande.

Vidare har bristen på anpassade metoder för verksamhetsintegrering och verksamhetsanpassat utbildningsmaterial framhållits som stora hinder för länsstyrelsernas arbete med frågor om mänskliga rättigheter. Det har understrukits att arbetet med att integrera de mänskliga rättigheterna i länsstyrelsernas ordinarie verksamhet är *svårt*, och att det idag saknas beprövade metoder och verktyg för hur detta arbete konkret bör bedrivas.

Det behovet har även uppmärksammat i länsstyrelsernas gemensamma handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter, där ett utvecklingsprojekt för framtagande av metoder för verksamhetsintegrering av ett rättighets- och antidiskrimineringsperspektiv ingår som en särskild åtgärd.¹³ Även här anförs att ett sådant arbete kräver såväl ekonomiska som personella resurser. Genomförandet av detta utvecklingsprojekt avsågs därför finansieras genom externa medel från Europeiska socialfonden. Eftersom ansökan om sådan särskild finansiering sedermera avslagits beräknas åtgärden nu endast delvis kunna genomföras som planerat.

Det har även påpekats att länsstyrelserna inom andra områden, t.ex. jämställdhet och frågor om alkohol, narkotika, dopning och tobak, på ett helt annat sätt haft tillgång till strukturerade nätverk och fungerande metodstöd. Det finns, enligt min uppfattning, skäl att anta att avsaknaden av motsvarande resurser i det här sammanhanget kan ha bidragit till den starka variationen mellan länsstyrelserna i fråga om genomförda insatser.

Sammanfattningsvis får länsstyrelsernas arbete med frågor om mänskliga rättigheter, enligt min bedömning, alltjämt anses befinna sig i ett inledande skede. Det varierar samtidigt stort hur långt de olika länsstyrelserna kommit i det arbetet. Det är naturligtvis problematiskt, men en positiv konsekvens av det är samtidigt att det rimligen bör finnas en del goda exempel från länsstyrelser som kommit längre och som därför bör kunna tas till vara i ett fortsatt, mera samordnat, arbete.

¹³ Länsstyrelsernas handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter 2010-2012, åtgärd 23.

Det förefaller också vara klart att det finns brister just när gäller samordning av insatserna, liksom i fråga om kunskap och material om samt metoder för hur man konkret bör gå tillväga för att åstadkomma en integrering i länsstyrelsernas ordinarie verksamhet av arbetet med att säkerställa Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Denna viktiga uppgift förutsätter, inte minst när det gäller tillsynsverksamheten, också en metodutvecklingsprocess. Jag menar när det gäller den processen, som redan framgått, att det inte är rimligt att den genomförs av varje länsstyrelse för sig och på sitt håll.

Att på olika sätt förstärka samverkan mellan länsstyrelserna sinsemellan, liksom mellan länsstyrelsekollektivet och Regeringskansliet, samt att stödja utarbetandet och spridningen av metoder för ett mer rättighetsbaserat arbetssätt framstår alltså som en viktig uppgift inom ramen för regeringens fortsatta systematiska arbete med mänskliga rättigheter i Sverige. Regeringen bör därför inom ramen för det arbetet inleda en systematisk dialog med länsstyrelserna för att få till stånd en sådan utveckling.

Arbetet med den uppgiften bör grundas på en konsekvent och sammanhållen författningsreglerad ”kedja” av det slag som jag föreslagit i avsnitt 4.3. På det sättet går det att undvika sådana oklarheter om kraven på länsstyrelsernas MR-arbete som tidigare beskrivits här och som lätt uppstår som konsekvens av t.ex. att regleringsbrev eller särskilda uppdrag formuleras på olika sätt från år till år.

Det är vidare rimligt att som en utgångspunkt för ett sådant arbete ta den länsstyrelsegemensamma handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter för perioden 2010-2012 som nämnts ovan. Handlingsplanen beskriver hur genomförande, förvaltning och uppföljning av länsstyrelsernas arbete för lika rättigheter och möjligheter ska bedrivas och innehåller insatser som syftar till att åstadkomma förändring, såväl på organisations- och verksamhetsnivå som i länsstyrelsernas externa och interna kommunikation. Syftet med handlingsplanen anges vara att arbetet för lika rättigheter och möjligheter ska genomsyra länsstyrelsernas organisation och verksamhet, och att förhållningssättet ska vara gemensamt för alla länsstyrelser.

Även om handlingsplanen på detta sätt tar sin utgångspunkt i uppdraget till länsstyrelserna att upprätta antidiskrimineringsstrategier, kan det konstateras att dess innehåll går utöver rena likabehandlingsfrågor och i väsentliga avseenden även omfattar mål och

åtgärder som tar sikte på de mänskliga rättigheterna mera generellt. På så sätt har alltså det gemensamma arbetet, åtminstone såsom det anges i planen, kommit att omfatta även det i länsstyrelseinstruktionen uppställda kravet att integrera de mänskliga rättigheterna i verksamheten, vilket är positivt. Det fortsatta arbetet bör likväl tydligare förankras i och utgå från att Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter är ett övergripande ansvar också för länsstyrelserna, där frågor om likabehandling är endast en, om än en betydelsefull, komponent.

Frågan om behovet av process- och metodstöd när det gäller myndigheters arbete med frågor om de mänskliga rättigheterna mera generellt behandlas i avsnitt 6.4.2.

6 En förstärkt infrastruktur för de mänskliga rättigheterna i Sverige

Ytterligare några komponenter står fram i diskussionen om ett systematiskt MR-arbete. I det följande kommer först att behandlas den ofta återkommande metodologiska frågan om användandet av s.k. indikatorer i en systematisk uppföljning av säkerställandet av de mänskliga rättigheterna.

Härefter diskuteras två frågor av institutionell karaktär som också återkommande har uppmärksammats, inte minst i samband med granskningen från internationella övervakningsorgans sida av hur Sverige lever upp till sina konventionsåtaganden i fråga om de mänskliga rättigheterna. Det gäller dels konventionernas ställning i svensk rätt, dels den roll som ett nationellt organ för mänskliga rättigheter skulle kunna ha i arbetet med att säkerställa respekten för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige.

Slutligen ska behandlas även några aspekter på frågan om ökad kunskap och medvetenhet om de mänskliga rättigheterna och deras betydelse.

6.1 En indikatorbaserad uppföljning av MR-situationen i Sverige

Rekommendationer:

- Regeringen bör på ett mer strukturerat sätt än tidigare bedriva ett arbete som syftar till att få till stånd en indikatorbaserad uppföljning av MR-situationen i Sverige.
- En grundläggande förutsättning för att ett sådant arbete ska kunna bli framgångsrikt är att regeringen fastställer nationel-

la mål som ska uppnås för ett antal av de mänskliga rättigheterna.

- Regeringen bör följa upp och utvärdera arbetet med att utveckla indikatorer för att mäta effekterna av gjorda insatser för att förverkliga FN:s barnkonvention och följa upp barnpolitiken, i syfte att dra slutsatser som kan komma till användning för att utveckla ett indikatorbaserat uppföljningssystem för regeringens *bela* systematiska MR-arbete i Sverige.
- Regeringen bör särskilt uppmärksamma problemet med att det till stor del saknas statistisk information av betydelse för en indikatorbaserad MR-uppföljning uppdelad på olika diskrimineringsgrunder.

I utvärderingen av den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna rekommenderades regeringen att undersöka möjligheten att ta fram hjälpmedel för att följa upp och utvärdera arbetet med de mänskliga rättigheterna. I olika sammanhang har framhållits att användningen av indikatorer tillsammans med tydliga mål för arbetet med de mänskliga rättigheterna kan föra det arbetet framåt. Frågan om utveckling och användning av indikatorer för att kunna systematiskt följa upp utvecklingen när det gäller skyddet för de mänskliga rättigheterna (MR-indikatorer) har också uppmärksammats av olika internationella övervakningsorgan inte minst inom FN-systemet.¹

Frågan om hur ett system av mål och indikatorer bör vara utformat, och vilka åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma en systematisk uppföljning av MR-situationen i Sverige baserat på ett sådant system, är en central metodfråga inom detta område. Den har även tagits upp på olika sätt under den konsultationsprocess som varit en central del av mitt utvärderingsarbete.

Regeringen har också i handlingsplanens *åtgärd 110* om nationella uppföljningsbara mål för arbetet med de mänskliga rättigheterna, och *åtgärd 111* om indikatorer för att utvärdera och följa upp ett sådant arbete, tydligt förklarat sin avsikt att föra arbetet med den metodfrågan framåt. Användningen av MR-indikatorer aktualiseras även inom ramen för handlingsplanens *åtgärd 20* om en ar-

¹ Se t.ex. *Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights*, rapport från FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna, HRI/MC/2008/3.

betsgrupp för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning m.m., *åtgärd 32* om utveckling av indikatorer för att mäta effekterna av gjorda insatser för att förverkliga FN:s barnkonvention, samt *åtgärd 104* om myndighetsstyrning i frågor om mänskliga rättigheter.

Det finns mot denna bakgrund anledning att i det här betänkandet ägna någon uppmärksamhet åt frågan om indikatorbaserad uppföljning som ett verktyg för det systematiska arbetet med mänskliga rättigheter i Sverige. Syftet i denna del är inte att förespråka tillämpningen av en viss indikatormodell eller att presentera ett konkret förslag med möjliga sådana indikatorer. Målsättningen har istället varit att försöka få en bild av vilka de huvudsakliga svårigheterna hittills varit när det gällt att utveckla ett system för indikatorbaserad uppföljning som ett verktyg för ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter, samt att diskutera hur det fortsatta arbetet med denna fråga bör bedrivas.

Eftersom mina utredningsresurser varit begränsade har jag låtit en extern uppdragstagare med erfarenheter från arbete med indikatorbaserad uppföljning inom andra områden genomföra en särskild studie kring detta ämne. De slutsatser och rekommendationer som jag här redovisar baseras till stor del på resultatet av den studien.²

I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för de åtgärder i handlingsplanen som berör användning av indikatorer, tillsammans med en bedömning av i vilken utsträckning åtgärderna kan anses ha bidragit till utvecklingen av ett system för indikatorbaserad uppföljning av mänskliga rättigheter i Sverige. Med utgångspunkt från denna utvärdering redovisas därefter ett förslag till schematisk arbetsmodell för hur regeringen kan gå till väga i sitt fortsatta arbete med att få till stånd till ett fungerande sådant uppföljningssystem.

6.1.1 MR-indikatorer i handlingsplanen

Åtgärd 110 om nationella uppföljningsbara mål och åtgärd 111 om indikatorer

I sin utvärdering av den första nationella handlingsplanen rekommenderade, som inledningsvis nämnts, Thomas Hammarberg regeringen att undersöka möjligheten att utarbeta indikatorer för att

² Ramböll Management Consulting, *Steg för steg till indikatorbaserad uppföljning av mänskliga rättigheter*, Regeringskansliets dnr A2011/1098/DISK.

mäta resultatet av arbetet med de mänskliga rättigheterna.³ Som en följd av denna rekommendation gav regeringen år 2005 i uppdrag åt Juridiska institutionen och Raoul Wallenbergsinstitutet vid Lunds universitet att göra en studie om metoder och analysverktyg som kunde användas för att konkretisera, tydliggöra och följa upp arbetet med de mänskliga rättigheterna.

I studien valde rapportförfattarna att fokusera på användningen av s.k. MR-indikatorer, som man definierade som ”ett verktyg eller en metod som används för att mäta om, och hur, en stat genomför sina nationella åtaganden avseende de mänskliga rättigheterna”.⁴ Författarna konstaterade att utformningen och användningen av sådana indikatorer inte var utan svårigheter. Samtidigt drog de den slutsatsen att MR-indikatorer kunde utgöra ett värdefullt verktyg för att konkretisera, utvärdera och följa upp arbetet med att främja de mänskliga rättigheterna. Enligt studien behövde det dock i arbetet med indikatorer noga övervägas vilka mål som på nationell nivå finns för de olika rättigheternas förverkligande.

I handlingsplanens *åtgärd 110* förklarade regeringen att den delade studiens bedömningar, och att det första steg som borde tas för att kunna utvärdera och följa upp arbetet för de mänskliga rättigheterna således var att identifiera nationella mål för detta arbete. Regeringen angav vidare i *åtgärd 111* att den därefter avsåg att utarbeta indikatorer som kunde användas för att utvärdera och följa upp arbetet i relation till dessa mål.

Regeringen formulerade sina åtaganden i dessa delar enligt följande.

Åtgärd 110: I avsikt att främja det långsiktiga målet, full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige, avser regeringen att under 2006 inleda ett arbete med att identifiera uppföljningsbara mål för ett urval av de mänskliga rättigheterna. De nationella målen för mänskliga rättigheter ska ställas i relation till de mål som har formulerats inom relevanta politikområden.

Åtgärd 111: Regeringen avser att under perioden 2006-2009 utarbeta indikatorer för att kunna utvärdera och följa upp arbetet med nationella mål om mänskliga rättigheter.

³ Thomas Hammarberg och Anna Nilsson: ”Bra början, men bara en början”. *En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna - Justitiedepartementet (Ju2004/6673/D)*, s. 50.

⁴ C. Johnsson m.fl. ”Studie om metoder och analysverktyg i arbetet med de mänskliga rättigheterna”, 2005 (opublicerad).

I Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanens genomförande anges endast kortfattat att arbetet med att identifiera sådana nationella mål och indikatorer för mänskliga rättigheter ”pågår”, att ”frågan är komplicerad” och att resultatet ”inte kommer att kunna presenteras på ännu en tid”.⁵ Några sådana nationella uppföljningsbara mål som anges i *åtgärd 110* eller indikatorer enligt *åtgärd 111* har, såvitt jag kunnat utröna, ännu inte redovisats.

När det gäller utformningen av indikatorer hänvisas i uppföljningen emellertid också till det särskilda arbete som bedrivits i enlighet med *åtgärd 32* för att utveckla indikatorer för barnpolitiken. Det arbetet kommer att behandlas särskilt i det följande.

Här nämns också en rapport med exempel på indikatorer för att följa upp arbetet för ett urval av de mänskliga rättigheterna (MR-indikatorer) som utarbetats av Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam, på uppdrag av Delegationen för mänskliga rättigheter.

Handisams rapport om MR-indikatorer

I det uppdrag som regeringen lämnade i mars 2006 till Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (MR-delegationen), ingick att fortlöpande inhämta kunskaper och erfarenheter när det gäller respekten för och genomförandet av Sveriges åtaganden om de mänskliga rättigheterna, liksom om hur arbetet för att säkerställa dessa rättigheter bedrivs av olika aktörer. Regeringen angav i denna del särskilt att delegationen skulle följa forskningen på området samt inhämta och ta fram ny kunskap om metoder i arbetet för de mänskliga rättigheterna, t.ex. användningen av indikatorer.⁶

MR-delegationen gav i december 2008 Handisam i uppdrag att utveckla nationella indikatorer för ett urval av de mänskliga rättigheterna. I uppdraget ingick bl.a. att inventera vilka befintliga indikatorer som kunde användas för att utvärdera och följa upp arbetet med de mänskliga rättigheterna, att utifrån denna inventering visa vilka verksamhetsområden som borde prioriteras i ett första skede, samt inom de prioriterade områdena sammanställa och utveckla befintliga indikatorer och lämna förslag på nya sådana.

⁵ *Uppföljningen av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna*, april 2010, rapport utarbetad inom Regeringskansliet, s. 59.

⁶ Dir 2006:27.

Handisam redovisade år 2009 sitt arbete med uppdraget i en rapport, ”Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter – små fönster med en glimt av ett större sammanhang”. En slutsats i rapporten var att ett avgörande problem utgjordes av att det ännu inte fanns några nationella mål för arbetet med de mänskliga rättigheterna i Sverige. Handisam betonade att formuleringen av sådana mål är centralt, eftersom meningen med indikatorer är att de ska kunna användas för att följa upp utvecklingen i förhållande till vissa angivna mål. Det uppdrag som getts till Handisam innebar emellertid att arbetet skett ”i omvänd ordning” genom att myndigheten ombetts att ta fram indikatorer innan några sådana nationella mål för mänskliga rättigheter angetts.⁷

Härutöver redovisade Handisam en modell som utarbetats av FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter och som myndigheten utgått från i sitt arbete med uppdraget.⁸ Modellen bygger på tre nivåer av indikatorer:

- *strukturella indikatorer* (som återspeglar den rättsliga reglering som genomförts inom ett visst område, liksom förekomsten av grundläggande institutionella mekanismer som anses nödvändiga för att främja och skydda en viss rättighet),
- *processindikatorer* (som belyser vilken verksamhet som bedrivs av staten för att förverkliga de mänskliga rättigheterna), samt
- *resultatindikatorer* (som visar på utfallet av de ansträngningar som gjorts och som fångar kunskap om i vilken grad en mänsklig rättighet förverkligats).

Med utgångspunkt från tillgänglig statistik lämnade Handisam förslag till indikatorer på de olika nivåerna i förhållande till några olika mänskliga rättigheter. Man redovisade i rapporten även vad som betecknades som ”önskvärda indikatorer” dvs. indikatorer som ansågs önskvärda utifrån ett rättighetsperspektiv men för vilka det för närvarande saknas uppföljningsbar befintlig statistik eller data.

I rapporten framhöll Handisam som en särskild svårighet att det i dag finns stora brister i tillgång till statistik fördelad på de olika diskrimineringsgrunderna, liksom till data i förhållande till utsatta grupper i övrigt. Hur ytterligare sådan statistik kan göras tillgäng-

⁷ Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter – små fönster med en glimt av ett större sammanhang, s. 5.

⁸ Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, HRI/MC/2008/3.

lig, utan att kränka enskildas integritet, borde enligt Handisam utredas särskilt.

Åtgärdernas bidrag till utvecklingen av ett system för indikatorbaserad uppföljning av de mänskliga rättigheterna i Sverige

Handisams rapport om MR-indikatorer innehåller såväl konkreta förslag på indikatorer för ett urval av de mänskliga rättigheter som en belysande diskussion av ett antal principiella frågeställningar kring svårigheter och möjligheter med utformningen av denna typ av indikatorer. Studien kan därför enligt min bedömning utgöra ett värdefullt underlag i ett framtida arbete för att utveckla ett system för indikatorbaserad uppföljning av de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Rapporten har också fungerat som en utgångspunkt för fortsatt utveckling, bl.a. inom ramen för ett arbete med indikatorer på kommunal nivå som utförts av Nationella Nätverket för Mångfald och Mänskliga rättigheter i Sverige (NNM), ett nätverk av tjänstemän i stat och kommun som arbetar med mångfaldsfrågor, mänskliga rättigheter och mot diskriminering.

När det gäller de övergripande åtagandena i handlingsplanens *åtgärder 110-111*, att utarbeta nationella uppföljningsbara mål och indikatorer för de mänskliga rättigheterna i Sverige, är det emellertid svårt att dra någon annan slutsats än att något samlat sådant arbete inte pågår i Regeringskansliet. *Åtgärderna 110 och 111* får, sammantaget, i den mån de över huvud taget kan anses ha genomförts, anses ha lett endast till ett mycket begränsat resultat.

Medan *åtgärd 111* innehöll en avsiktsförklaring från regeringen att utarbeta indikatorer för att kunna utvärdera och följa upp arbetet med nationella mål om mänskliga rättigheter, omfattar den av Handisam utförda studien endast *exempel* på sådana indikatorer. Mer principiellt är det dessutom – som Handisam också framhöll särskilt i sin rapport – en förutsättning för indikatorbaserad uppföljning att det finns några mål att relatera indikatorerna till. Eftersom några sådana mål inte ställts upp, trots åtagandet i *åtgärd 110* att göra det, är det inte möjligt att dra någon annan slutsats än att det sätt på vilket handlingsplanen genomförts i den här delen endast i mycket begränsad mån kan anses ha bidragit till utvecklingen av ett system för indikatorbaserad uppföljning av de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Åtgärd 20 om en arbetsgrupp för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning m.m.

I syfte att uppnå en sammanhållen och effektiv politik på området förklarade regeringen i handlingsplanen att den hade för avsikt att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att lämna förslag om frågor som rörde lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning. Regeringen framhöll att kunskap om förekomst och omfattning av diskriminering på grund av sexuell läggning utgjorde en förutsättning för att utarbeta effektiva verktyg mot diskriminering. Det fanns således ett behov av att utveckla metoder och om möjligt någon form av mätinstrument för att kartlägga förekomst och omfattning av upplevd och faktisk diskriminering på grund av sexuell läggning inom olika områden i samhället. Arbetsgruppen borde därför erhålla ett sådant uppdrag. Åtgärden gavs följande lydelse.

Åtgärd 20: Regeringen avser att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att lämna förslag som innebär ett samlat grepp om frågor som rör lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning. Arbetsgruppen ska även få i uppgift att överväga hur förekomst och omfattning av diskriminering på grund av sexuell läggning skall kunna mätas och om möjligt lämna förslag till indikatorer inom olika områden i samhället.

Regeringen inrättade i september 2006 i enlighet med åtgärden en arbetsgrupp för lika rättigheter och möjligheter för homo- och bisexuella samt transpersoner. Som en av arbetsgruppens uppgifter angavs att den skulle överväga om och hur förekomst och omfattning av diskriminering av homo- och bisexuella samt transpersoner ska kunna mätas och om möjligt lämna förslag till indikatorer inom området. Arbetsgruppen slutförde sitt arbete i december 2007 och redovisade sitt uppdrag i form av en promemoria.⁹

En av arbetsgruppens slutsatser var att det genom s.k. självskattning var möjligt att få en bra bild av förekomsten och omfattning av diskriminering av homo- och bisexuella samt transpersoner. Enligt arbetsgruppens mening återstod det dock olika metodologiska problem som borde belysas på ett fördjupat sätt och vidare undersökas. Något förslag på indikatorer för att mäta omfattningen av diskriminering på grund av sexuell läggning lämnades inte av arbetsgruppen. Arbetsgruppens konklusion var istället att frågan om hur förekomst och omfattning av diskriminering av det här slaget skulle kunna mätas borde behandlas i ett större sammanhang, och

⁹ Redovisning av uppdrag, promemoria 2007-12-05, rev. 2010-10-20, IJ2010/1772/DISK.

att detta lämpligen kunde ske efter det att regeringen fattat beslut om proposition om en gemensam lagstiftning mot diskriminering och en gemensam ombudsmannamyndighet.

Åtgärdens bidrag till utvecklingen av ett system för indikatorbaserad uppföljning av de mänskliga rättigheterna i Sverige

Det av arbetsgruppen genomförda arbetet torde ha bidragit till en viss ökad medvetenhet inom Regeringskansliet om frågor som rör diskriminering på grund av sexuell läggning. Åtgärd 20 kan emellertid knappast anses ha bidragit till någon utveckling av ett system för indikatorbaserad uppföljning.

Åtgärd 32 om utveckling av indikatorer för att mäta effekterna av gjorda insatser för att förverkliga FN:s barnkonvention

I handlingsplanen konstaterade regeringen i *åtgärd 32* att ett arbete påbörjats med att utveckla indikatorer för att mäta effekterna av gjorda insatser för att förverkliga FN:s barnkonvention och för att följa upp barnpolitiken. Regeringen framhöll betydelsen av att en uppföljning av detta slag kom till stånd, samt förklarade att i det arbetet skulle hänsyn tas till såväl nationella som internationella erfarenheter från arbete med indikatorer. Åtgärden formulerades på följande sätt.

Åtgärd 32: Regeringen har påbörjat ett arbete med att utveckla indikatorer för att mäta effekterna av gjorda insatser för att förverkliga barnkonventionen och följa upp barnpolitiken. Arbetet beräknas bli klart under 2006.

En av regeringen tillsatt särskild arbetsgrupp redovisade i mars 2007 en rapport med förslag till uppföljningssystem för barnpolitiken.¹⁰ I rapporten föreslogs en målstruktur där det övergripande mål som formulerats för barnpolitiken – ”att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande” – brutits ned till sex ”målområden” som alla var direkt kopplade till åtaganden i barnkonventionen. För varje sådant målområde föreslogs i rapporten ett antal indikatorer som beskriver utvecklingen av flickors och pojkars levnadsvillkor, exempelvis

¹⁰ Ds 2007:9.

när det gäller hälsa, levnadsstandard, delaktighet och utsatthet. I rapporten identifierades även områden där det helt eller delvis saknades möjligheter att följa upp barns levnadsvillkor.

Med utgångspunkt i bl.a. denna rapport gav regeringen under 2009 Barnombudsmannen i uppdrag att utveckla ett nytt uppföljningssystem för att följa barns levnadsvillkor inom olika områden utifrån barnkonventionen. Regeringen har därefter, i juni 2010, gett Statiska centralbyrån, SCB, i uppdrag att skapa rutiner för återkommande årliga beräkningar av vissa av de indikatorer som identifierats i arbetsgruppens rapport. Regeringen gav samtidigt SCB i uppdrag att genomföra en förstudie inför framtagandet av de resterande indikatorer som föreslagits av arbetsgruppen.¹¹

Åtgärdens bidrag till utvecklingen av ett system för indikatorbaserad uppföljning av de mänskliga rättigheterna i Sverige

Genomförandet av *åtgärd 32*, tillsammans med de uppdrag som regeringen därefter gett till Barnombudsmannen och SCB, har bidragit till utvecklingen av ett indikatorbaserat uppföljningssystem för regeringens arbete med att genomföra FN:s barnkonvention. Detta är i sig ett viktigt bidrag till regeringens arbete med de mänskliga rättigheterna. Erfarenheterna av det arbetet bör nog följande och utvärderas i syfte att dra slutsatser som kan komma till användning för ett kommande arbete med att utveckla ett indikatorbaserat uppföljningssystem för regeringens *hela* systematiska arbete för de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Åtgärd 104 om myndighetsstyrning i fråga om mänskliga rättigheter

Med hänvisning till vad som framkommit i kartläggningen av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige år 2005 konstaterade regeringen i handlingsplanen att det är angeläget att dess myndighetsstyrning i frågor om mänskliga rättigheter tydligare än vad somt förut varit fallet anpassas till verksamheten inom respektive myndighet. Regeringen avsåg därför att göra en bedömning i varje enskilt fall av vilken typ av åtgärder som behövdes i den relevanta verksamheten, och vilka aspekter av de mänskliga rättigheterna

¹¹ Regeringsbeslut S2010/4934/SF (delvis).

som särskilt skulle uppmärksammas av respektive myndighet. Regeringen betonade att kompetensutveckling i de frågor som aktualiseras i myndigheternas verksamhet kommer att vara en viktig åtgärd. I det sammanhanget redovisade regeringen också att vissa myndigheter skulle komma att ges uppgiften att *”identifiera uppföljningsbara mål och indikatorer för att bättre kunna utvärdera arbetet med att främja respekten för de mänskliga rättigheterna”*.¹² Åtgärden är formulerad på följande sätt.

Åtgärd 104: Regeringen avser att under 2006-2008 i sin myndighetsstyrning se över hur ansvaret för att respektera de mänskliga rättigheterna kan tydliggöras för myndigheter vars verksamhet är av särskild betydelse för att rättigheterna ska säkerställas för den enskilde. Åtgärderna ska samordnas med myndigheternas pågående och planerade arbete för att förebygga och motverka diskriminering, liksom annat pågående och planerat arbete som har beröring med frågor om de mänskliga rättigheterna.

Jag har i avsnitt 4.3 behandlat regeringens myndighetsstyrning när det gäller arbetet med de mänskliga rättigheterna, och i avsnitt 4.3.1 särskilt diskuterat de särskilda uppdrag som regeringen lämnat i vissa myndigheters regleringsbrev. Sålunda har Sveriges Domstolar, Forum för levande historia, Försäkringskassan, Högskoleverket, Kriminalvården, Kustbevakningen, samtliga länsstyrelser, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Säkerhetspolisen, Tullverket samt Åklagarmyndigheten under perioden 2006–2009 erhållit olika uppdrag om att till exempel höja kunskapen om mänskliga rättigheter inom respektive myndighet och återrapportera hur perspektivet mänskliga rättigheter har integrerats i myndigheternas relevanta utbildningar. Regeringen har härutöver i ett begränsat antal förordningar med myndighetsinstruktioner infört en skyldighet för respektive myndighet att på visst sätt beakta de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet.

Som en del i uppföljningen av regeringens funktionshinderpolitik gav regeringen också, som jag behandlat närmare i avsnitt 3.3.3, år 2010 ett antal myndigheter i uppdrag att, utifrån de övergripande målen för politikområdet, utforma uppföljningsbara delmål och förslag på uppföljningsstruktur inom sina respektive verksamhetsområden.¹³

Regeringen har dock, såvitt känt, inte i övrigt gett myndigheterna några sådana uppdrag att identifiera uppföljningsbara mål och

¹² Handlingsplanen, s. 105.

¹³ Regeringsbeslut III:5 S2010/4319/ST (delvis).

indikatorer för MR-arbetet som förutskickades i motivtexten till *åtgärd 104* i handlingsplanen.

Åtgärdens bidrag till utvecklingen av ett system för indikatorbaserad uppföljning av de mänskliga rättigheterna i Sverige

Åtgärdens genomförande kan knappast anses ha bidragit till utvecklingen av ett system för indikatorbaserad uppföljning av säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Sammanfattande bedömning

På grundval av det material jag tagit del av och de kontakter som jag haft med företrädare för olika delar av Regeringskansliet är min samlade bedömning att regeringen i dag alltså befinner sig långt från målet om ett system för indikatorbaserad uppföljning av det systematiska arbetet med de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. Arbetet förefaller visserligen ha kommit en bit på väg i det avseendet när det gäller indikatorer för uppföljning av ett specifikt delområde av de mänskliga rättigheterna, nämligen genomförandet av FN:s barnkonvention. Men när det gäller Sveriges konventionsåtaganden i stort om enskildas mänskliga rättigheter får genomförandet av handlingsplanen anses endast i mycket begränsad omfattning ha bidragit till utvecklingen av ett indikatorbaserat uppföljningssystem. Frågan är vad det kan bero på.

Som redovisats ovan utgick regeringen själv i handlingsplanen från att en första förutsättning för att ta fram indikatorer för uppföljningen av de mänskliga rättigheterna var att det fanns angivna mål för ett sådant arbete. Några sådana mål ställdes emellertid aldrig upp. Därmed brast det redan i den grundläggande förutsättningen.

Som framhållits i Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanens genomförande är vidare utformningen av ett indikatorbaserat uppföljningssystem en komplicerad uppgift med många komponenter. Det förefaller sannolikt att komplexiteten i arbetet med att ta fram ett sådant uppföljningssystem har underskattats, och att utformningen av åtgärderna inte har varit föremål för en tillräckligt grundlig analys av möjligheter, svårigheter och resurskrav.

Själva arbetet med de olika åtgärdernas genomförande förefaller inte heller ha varit föremål för någon samlad eller gemensam styrning. Det har, så vitt jag kunnat konstatera, inom Regeringskansliet inte heller funnits någon mer välutvecklad plan eller strategi för hur arbetet med att utveckla ett indikatorbaserat uppföljningssystem skulle bedrivas. I och med att styrningen på detta sätt varit svag har de enskilda personer och grupper som haft att genomföra åtgärderna själva tvingats välja inriktning, avgränsning och ambitionsnivå på arbetet. Detta har naturligtvis haft en negativ inverkan på de resultat som kunnat uppnås.

En övergripande slutsats som kan dras av dessa erfarenheter är enligt min mening att arbetet med att utveckla ett indikatorbaserat uppföljningssystem som ett verktyg för det regeringens systematiska arbete med de mänskliga rättigheterna måste bedrivas på ett mer strukturerat sätt. En modell för hur ett sådant arbete kan bedrivas diskuteras i det följande.

6.1.2 En modell för indikatorbaserad uppföljning av mänskliga rättigheter i Sverige

En utgångspunkt för ett fortsatt arbete med utforma och använda indikatorer som en del av en utvärderingsmetod bör vara att en indikatorbaserad uppföljning för att utgöra ett verkligt effektivt redskap måste göras till en integrerad del av det systematiska arbetet med de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. Med detta avser jag att uppföljningen, och de indikatorer som används, i ett första skede bör ta sin utgångspunkt i de mål som ställts upp för det systematiska MR-arbetet, eller i ett urval av de målen. Den indikatorbaserade uppföljningen har då förutsättningar att lämna en bild av i vilken mån de uppställda målen uppnås, och därigenom lämna värdefull information inför utformningen av det fortsatta MR-arbetet.

Motsatsvis, om indikatorerna *inte* medvetet utformas i förhållande till sådana tydligt formulerade mål, minskar sannolikheterna för att uppföljningen levererar relevant och praktiskt användbar information högst avsevärt.

I nästa skede krävs att den konkreta MR-politiken faktiskt tar sin utgångspunkt i uppföljningens resultat i förhållande till de tidigare uppsatta målen. När prioriteringar och åtgärder formuleras utifrån en sådan analys kan effektiviteten och träffsäkerheten i det systematiska MR-arbetet öka.

Ett ändamålsenligt utformat system för indikatorbaserad uppföljning ger alltså information som är direkt relevant för bedömningen av situationen vid en viss given tidpunkt, vilket möjliggör en effektiv styrning och utveckling av det fortsatta MR-arbetet. Här ligger dess principiella värde.

Även ett mycket väl fungerande sådant system har emellertid väsentliga begränsningar. Det förtjänar således att framhållas att ett system av indikatorer inte ger en fullständig bild av verkligheten. Eftersom en indikatorbaserad uppföljning baseras på ett begränsat antal standardiserade mått på ett visst förhållande är det inte möjligt att samla in all relevant information. Indikatorer ger endast, som namnet antyder, *en indikation* på hur situationen är inom ett visst område.

Att indikatorerna är standardiserade innebär också att de endast ”mäter” ett tillstånd som redan på förhand har avgränsats och specificerats. Därigenom erbjuder indikatorerna begränsade möjligheter att fånga upp sådana eventuella problemområden som kan ha tillkommit efter det att mätningarna inleddes. Beroende på vilka data som finns tillgängliga kan det också vara svårt att få tillgång till ett underlag som verkligen mäter just den situation som man vill få information om.

Indikatorer ger alltså en bild av ett förhållande eller ett tillstånd. Bilden kan i sin tur fungera som en varningsklocka om att det finns problem inom ett visst område. Däremot ger indikatorer inte någon förklaring till problemets uppkomst. De säger ingenting om orsakssamband. Inom ramen för det fortsatta systematiska arbetet med de mänskliga rättigheterna måste därför en indikatorbaserad uppföljning kompletteras med andra åtgärder för fördjupad analys och utvärdering.

En schematisk modell för indikatorbaserad uppföljning

I detta avsnitt presenteras en schematisk modell som är avsedd att bidra till diskussionerna om utformningen av ett system för indikatorbaserad uppföljning som ett verktyg i det systematiska MR-arbetet i Sverige. Modellen beskriver ett antal åtgärder som bör ingå i arbetet för att en sådan uppföljning ska kunna komma till stånd.

Genom modellen åskådliggörs också att det arbete som hittills genomförts endast tagit sikte på en begränsad del av dessa kompo-

nenter, nämligen utformningen av själva indikatorerna (se Handisams tidigare nämnda rapport) och en allmän insamling av information om MR-situationen (det vill säga kartläggningsdelen av den nu aktuella handlingsplanen). Åtgärder i förhållande till andra viktiga steg på vägen mot en indikatorbaserad uppföljning som ett redskap för det systematiska MR-arbetet har däremot till stor del hittills saknats.

Modellen kan också användas för att tydliggöra att de olika stegen på vägen mot en indikatorbaserad uppföljning har väsentligt olika karaktär och därför bör utföras av olika aktörer.

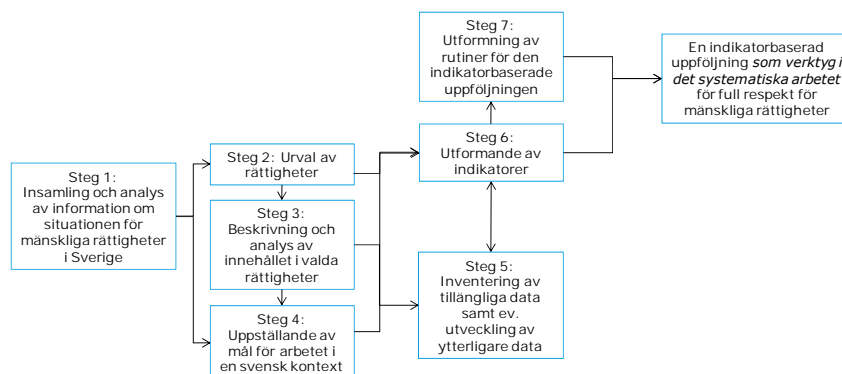
Uppdraget att utforma själva indikatorerna kan betraktas som en "teknisk" uppgift som lämpligen kan utföras på tjänstemanna- eller myndighetsnivå.

Den grundläggande analysen av situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige, vilka mål och delmål som bör ställas upp för det systematiska MR-arbetet och det därmed sammanhängande urvalet av de mänskliga rättigheter som särskilt bör följas upp, är däremot ställningstaganden och prioriteringar som det ytterst måste ankomma på regeringen, det vill säga den politiska nivån, att göra.

Uppdrag som det som lämnades till Handisam i samband med genomförandet av handlingsplanens *åtgärd 111*, att utan i förväg angivna mål för arbetet med de mänskliga rättigheterna utforma indikatorer för att följa upp ett inte närmare angivet urval av dessa rättigheter, framstår mot denna bakgrund som mindre lämpliga.

Den schematiska modell som jag föreslår bör tas till utgångspunkt för fortsatta diskussioner om en indikatorbaserad uppföljning av arbetet med de mänskliga rättigheterna, kan sammanfattas i följande figur.

Figur 6.1 Modell över processen med att ta fram en indikatorbaserad uppföljning



Det första steget i utvecklingen av en indikatorbaserad uppföljning utgörs enligt denna modell av *insamling av information* om situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige och *analys av den informationen* (kartläggningen). Med utgångspunkt från kartläggningens innehåll bör sedan göras ett *urval av de rättigheter* som ska följas upp. *Vad de utvalda rättigheterna faktiskt betyder* måste vidare analyseras och beskrivas, varefter *mål måste ställas upp för det systematiska arbetet i Sverige*. Därefter *inventeras tillgängliga data*, eventuellt i kombination med utveckling av ytterligare data. Parallellt med detta *utformas själva indikatorerna*. Slutligen fattas beslut om *rutiner för den indikatorbaserade uppföljningen*.

Steg 1: Insamling och analys av information om situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige

Som jag framhållit i mina rekommendationer beträffande utformningen av en eventuell kommande handlingsplan (avsnitt 3.3.1) bör det fortsatta systematiska MR-arbetet ta sin utgångspunkt i ett tydligt ställningstagande från regeringens sida inom vilka områden som situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige uppvisar brister eller problem. En tydligare nulägesanalys än den kartläggningsdel som ingått i den nu aktuella handlingsplanen bör därför genomföras, i syfte att identifiera de områden där det enligt reger-

ingens uppfattning finns behov av insatser för att förbättra MR-situationen i Sverige.

En sådan informationsinsamling och analys utgör, som tidigare framgått, enligt min mening ett nödvändigt första steg för *hela* det fortsatta systematiska arbetet med mänskliga rättigheter. För utvecklingen av en indikatorbaserad uppföljning krävs att den bild som kartläggningen ger används som ett underlag för urvalet av de rättigheter som ska följas upp.

Steg 2: Urval av rättigheter som ska följas upp

För att ett indikatorbaserat uppföljningssystem ska vara hanterbart i praktiken måste antalet rättigheter som följs upp och antalet indikatorer som används begränsas. För att komma vidare i processen krävs därför att ett urval görs av de rättigheter som ska ingå i uppföljningssystemet. Detta ursprungliga urval kan givetvis senare kompletteras eller förändras. För att uppföljningen ska bli meningsfull fordras dock att jämförelser med avseende på de aktuella rättigheterna görs under en inte alltför begränsad tidsperiod. Rättigheter och indikatorer bör därför inte ändras för mycket eller för ofta.

Det är ingen okomplicerad uppgift att bestämma vilka rättigheter som på detta sätt bör väljas ut för att följas upp särskilt. Här ska endast redovisas några exempel på möjliga kriterier som kan användas för ett sådant urval:

- Rättighetsområden där situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige enligt regeringens uppfattning uppvisar påtagliga brister eller problem.
- Rättighetsområden där internationella eller nationella organ med uppgift att granska efterlevnaden av Sveriges internationella åtaganden till skydd för enskildas mänskliga rättigheter, eller företrädare för det civila samhället, framfört kritiska synpunkter eller lämnat särskilda rekommendationer. Även i sådana fall där regeringen inte delar sådana uppfattningar kan det finnas skäl att ägna rättighetsområdet särskild uppmärksamhet. Resultatet av en sådan uppföljning kan ge regeringen skäl att ompröva sin egen inställning, alternativt ett förbättrat underlag för att bemöta den framförda kritiken.

- Rättighets- eller samhällsområden där staten har långtgående befogenheter att vidta för individen ingripande åtgärder, och där den enskilda individen därför befinner sig i ett särskilt underläge. Exempel på sådana områden är kriminalvården, den polisiära verksamheten, tvångsvård och andra typer av samhälleliga tvångsinsatser.
- Rättighetsområden som är av särskild betydelse för situationen för särskilt utsatta grupper eller för personer som har särskilt svårt att få sina rättigheter tillgodosedda.
- Rättigheter som folkrättsligt särskilt tillkommer vissa delar av befolkningen, som urfolket samerna och de nationella minoriteterna.

Steg 3: Analys av rättigheternas innehåll

För att göra det möjligt att identifiera de områden där åtgärder behöver vidtas, och för att kunna ställa upp tillräckligt konkreta mål för det fortsatta arbetet, behöver innebörden av de internationella åtaganden som Sverige gjort analyseras. Huvudsyftet med denna analys är att svara på frågan *Vad är det Sverige åtagit sig att göra?* På grundval av den analysen kan sedan mål anges, vilka i sin tur kan följas upp genom att mätas mot det som indikatorerna visar.

Vägledning när det gäller hur innehållet i de olika rättigheterna bör förstås finns som tidigare framhållits bl.a. i de allmänna kommentarer (General Comments) som antagits av de internationella övervakningsorganen. Härutöver bör analysen givetvis ta hänsyn också till vad som framförts av de internationella organen vid deras återkommande granskning av hur Sverige lever upp till sina förpliktelser.

Steg 4: Uppställandet av mål för det systematiska MR-arbetet

Jag har tidigare, i avsnitt 3.3.2 rekommenderat att regeringen i en kommande handlingsplan tydligt bör ange den konkreta förbättring av situationen i form av en viss effekt eller ett visst resultat som den åtar sig att söka uppnå under handlingsplanens löptid. Uppställandet av sådana *effekt mål* skulle enligt min mening på ett betydelsefullt sätt flytta fokus från genomförandet av enskilda ak-

tiviteter till i vilken mån handlingsplanen faktiskt haft någon positiv effekt på de mänskliga rättigheterna.

Nedbrytningen av det övergripande målet om full respekt för de mänskliga rättigheterna till mera konkreta mål och delmål är också, som redan framgått, nödvändigt för att det ska vara möjligt att på ett effektivt sätt följa upp, och styra, det systematiska arbetet genom användning av indikatorer. De konkretare målen anger vad indikatorerna ska mätas mot. Utan sådana mål minskar sannolikheten avsevärt för att indikatorerna verkligen mäter det som regeringen vill att de ska mäta.

Steg 5: Inventering av tillgängliga data och utveckling av ytterligare data

Ett viktigt steg på vägen mot att formulera indikatorer består i att genomföra en inventering av tillgängliga data samt att vid behov söka utveckla system för insamling av ytterligare data. Utarbetande av indikatorer utan att dessa redan från början kopplats till kända datakällor riskerar att leda till låsningar i processen. Att få fram det erforderliga dataunderlaget kan komma att visa sig alltför resurskrävande, etiskt känsligt eller av rättsliga skäl ogenomförbart. Det finns därför goda skäl att låta utformningen av indikatorer ta sin utgångspunkt i ett pragmatiskt övervägande av vilka data som redan finns tillgängliga, och vilka nya eller ytterligare data som det är möjligt att få fram.

En särskild fråga i detta sammanhang är i vilken mån det i dag är möjligt att med utgångspunkt från tillgängliga data ”mäta” omfattningen av diskriminering eller följa upp situationen för särskilt utsatta grupper. Handisam har i sin tidigare nämnda rapport om en indikatorbaserad uppföljning framhållit att det för närvarande till stor del saknas statistiska uppgifter fördelade på de olika diskrimineringsgrunderna, och att detta skapar svårigheter vid arbetet med att utveckla indikatorer. Det finns därför enligt min mening skäl för regeringen att i sitt fortsatta arbete med en indikatorbaserad uppföljning ägna det problemet särskild uppmärksamhet.

Steg 6: Utformning av indikatorer

Först när de här beskrivna stegen 1-5 i processen vidtagits bör själva arbetet med att närmare utforma de aktuella indikatorerna påbörjas. Det arbetet kan då ta sin utgångspunkt i en sammanvägning av vad som är önskvärt att följa upp och vad som är möjligt att följa upp. Utformningen av indikatorerna bör utgå från urvalet av rättigheter, de mål och delmål som ställts upp samt de data som antingen redan finns tillgängliga eller är möjliga att ta fram.

För att säkerställa indikatorernas träffsäkerhet blir det också viktigt vilka avvägningar som gjorts vid målformuleringen. I de fall ett mål inte är möjligt att följa upp, t.ex. på grund av bristen på data, bör man så långt som möjligt sträva efter att bryta ned målet till delmål på ett sådant sätt att det blir uppföljningsbart.

Steg 7: Rutiner för uppföljningsarbetet

För att den indikatorbaserade uppföljningen i praktiken ska kunna utgöra ett verktyg i det systematiska MR-arbetet krävs även tydlighet i fråga om ansvar och rutiner för hur uppföljningen ska genomföras praktiskt, både när det gäller datainsamlingen och analysen av den indikatorbaserade uppföljningens resultat.

I det sammanhanget måste också, som redan nämnts, hänsyn tas till den indikatorbaserade uppföljningens inneboende begränsningar, t.ex. när det gäller möjligheterna att dra slutsatser om orsakssamband. Den indikatorbaserade uppföljningen måste därför kompletteras med de ytterligare undersökningar och analyser som kan vara nödvändiga i det avseendet.

Slutligen behöver regeringen säkerställa att resultatet av den sammantagna uppföljningen och analysen "återkopplas" till det fortsatta systematiska arbetet. Med detta avses att uppföljningens resultat faktiskt läggs till grund för bl.a. styrning, prioriteringar, och valet av åtgärder i det fortsatta arbetet med att säkerställa de mänskliga rättigheterna.

6.2 Inkorporering av konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt

6.2.1 Bakgrund

MR-delegationen har i sitt slutbetänkande förslagit att frågan om att göra fler konventioner om mänskliga rättigheter än Europakonventionen direkt tillämpliga i svensk rätt genom s.k. inkorporering, bör utredas i särskild ordning.¹⁴ Jag har där ställt mig bakom det förslaget. Frågan hör naturligen hemma i en diskussion om regeringens framtida systematiska arbete för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige. Den behandlas därför i det följande.

Sveriges konventionsåtaganden när det gäller enskilda mänskliga rättigheter innebär bl.a. en skyldighet att genom lagstiftning förverkliga de konventionsbaserade rättigheterna.¹⁵ Av Wienkonventionen om traktaträtten framgår att grundsatserna om frivilligt samtycke och tro och heder och om regeln *pacta sunt servanda* (avtal ska hållas) är universellt erkända. Det innebär att en stat som har tillträtt en konvention själv har påtagit sig de förpliktelser som konventionen innehåller. Den är därför, och i kraft av konventionens karaktär av just bindande avtal med andra stater, skyldig att ärligt fullgöra sina förpliktelser enligt konventionen.¹⁶ En stat kan därför i princip inte heller hänvisa till bestämmelser i sin interna rättsordning för att rättfärdiga en underlåtenhet att uppfylla en konventionsförpliktelse.¹⁷

Avtalsförpliktelserna enligt konventionerna gäller i formell mening i förhållande till de andra konventionsstaterna och påverkar således inte i sig själva ett lands interna rättsordning. Vilken rättslig betydelse konventionsåtagandena får rent internt beror i stället på varje lands egna regler om den saken.

I vissa länder blir ingångna internationella konventioner automatiskt gällande nationell rätt, i enlighet med den s.k. monistiska principen. I andra måste först konventionsinnehållet på ett eller annat sätt göras om till nationell rätt; det brukar kallas för den dualistiska principen.

¹⁴ SOU 2010:70, s. 314.

¹⁵ Se t.ex. artikel 2.2 i FN:s konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna; artikel 2.1 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter; artikel 4 i FN:s konvention om barnets rättigheter; artikel 4 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

¹⁶ Se dels inledningen, dels artikel 26, Wienkonventionen om traktaträtten (SÖ 1975:1).

¹⁷ Artikel 27 i Wienkonventionen.

I Sverige styrs internationella överenskommelsers rättsliga ställning av den dualistiska principen. Den innebär att en tillträdd internationell konvention visserligen, som nämnts, binder Sverige som stat i förhållande till övriga stater som tillträtt konventionen, men denna blir alltså inte direkt tillämplig som svensk lag. I sin tur betyder det att svenska myndigheter och domstolar inte kan lägga konventionsinnehållet *ensamt* till grund för sina beslut. För att bli direkt tillämpligt måste konventionsinnehållet alltså på något sätt först ha införlivats med den interna svenska rättsordningen. Det kan ske antingen genom *inkorporering* eller genom *transformering*.

Inkorporering innebär att riksdagen antar en lag som helt enkelt säger att en viss konvention gäller som svensk lag. Transformering däremot innebär att innehållet i en konventions olika artiklar eller paragrafer förs in i nya eller ändrade bestämmelser i svenska lagar eller andra författningar och på så sätt blir gällande svensk rätt.

Nära kopplat till transformeringsmetoden för införlivande av internationella konventioner i svensk rätt är vad man brukar kalla för konstaterande av normöverensstämmelse, eller normharmoni. Det innebär att man efter att ha gått igenom relevanta delar av den svenska lagstiftningen drar slutsatsen att svensk rätt motsvarar det som krävs enligt konventionen och att någon (ytterligare) lagstiftning därför inte behövs.¹⁸

Frågan om att införliva konventionsförpliktelser med intern svensk rätt har behandlats av bl.a. utredningen om författningspublicering m.m. Utredningen konstaterade att enligt den praxis som hade utbildats i Sverige användes vanligen transformeringsmetoden. Inkorporering hade huvudsakligen förekommit i fråga om dubbelbeskattningsavtal och överenskommelser om sociala förmåner. Utredningen anförde för sin del vidare att det framförallt är två förutsättningar som måste föreligga för att en inkorporering ska kunna ske. Det ena är att en konventionsbestämmelse är avfattad så att enskilda individer eller andra rättssubjekt i de fördragsslutande staterna direkt framstår som bestämmelsens adressater. Den andra förutsättningen är att bestämmelsen är så fullständig och entydigt formulerad att den utan kompletterande föreskrifter kan tjäna som rättsnorm för sina adressater.¹⁹

Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna är den enda av de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som

¹⁸ Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 438 ff. med vidare hänvisningar.

¹⁹ SOU 1974:100, s. 87.

Sverige har tillträtt som också har inkorporerats i svensk rätt.²⁰ Den gäller alltså som direkt tillämplig lag och innehållet i dess olika artiklar kan därmed också ensamt läggas till grund för myndigheters och domstolars beslut i enskilda mål och ärenden.

En särställning när det gäller internationella rättsakters roll i den svenska rättsordningen har numera EU-rätten, på så sätt att vissa typer av unionsrättsliga bestämmelser blir direkt och omedelbart tillämpliga i Sverige när de har antagits på EU-nivå. Genom Sveriges medlemskap i unionen har vidare lagstiftaren beslutat att i huvudsak ge EU-rätten företräde framför den interna svenska rättsordningen, inklusive grundlagens regler, för det fall att innehållet i de två skulle "krocka" med varandra.²¹

Att andra internationella konventioner och liknande inte har inkorporerats i svensk rätt betyder däremot inte att de saknar all betydelse för myndigheternas och domstolarnas beslutsfattande. För det första innebär det faktum att Sverige som stat har gjort vissa åtaganden i förhållande till andra stater naturligen en press på riksdag och regering att, genom t.ex. lagstiftning, se till att den interna svenska rättsordningen stämmer överens med landets internationella åtaganden. Men dessutom är, som redan framgått tidigare i det här betänkandet, både statliga och kommunala myndigheter, liksom domstolarna, som företrädare för den offentliga makten skyldiga att så långt det är möjligt tolka svenska interna rättsregler på ett sådant sätt att de blir förenliga med Sveriges konventionsåtaganden om de mänskliga rättigheterna (s.k. fördragskonform tolkning). Därmed blir det också i viss mån möjligt för enskilda parter att, om än indirekt, stödja sig på innehållet i internationella överenskommelser vid sina kontakter med myndigheterna och i tvister inför domstolarna.²²

Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter enligt andra konventioner än Europakonventionen måste alltså beaktas vid tillämpning av svensk lagstiftning redan i dag. De utgör – tillsammans med en rättsregels ordalydelse, vad som anförs i förarbetena till bestämmelsen när den beslutades eller i juridisk litteratur där bestämmelsen behandlas, liksom eventuella väg-

²⁰ Lagen (1994:1219) om den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

²¹ Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2006, s. 439.

²² Se bl.a. prop. 1993/94:117, s. 32-40, NJA 1984 s. 903, RÅ 1987 ref. 160 och RÅ 1988 ref. 79, NJA 1989 s. 131, NJA 1990 s. 636, NJA 1991 s. 188 och s. 512 I och II, NJA 1992 s. 363 I-III s. 513 och s. 532, NJA 1993 s. 111 samt NJA 1994 s. 657.

ledande domstolsuttalanden i rättspraxis – tolkningsmaterial när bestämmelsen ska tillämpas av myndigheter och domstolar.

Det är emellertid, som jag berört tidigare i det här betänkandet, mycket ovanligt att svenska författningar uttryckligen innehåller hänvisningar till internationella överenskommelser om skydd för de mänskliga rättigheterna. Regeringsformen hänvisar på två ställen till Europakonventionen. Dels förbjuder 2 kap. 19 § att föreskrifter beslutas som står i strid med Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen. Dels begränsar 10 kap. 6 § möjligheterna att överlåta beslutanderätt till EU, på så sätt att en sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde som beslutanderätten rör motsvarar det som uppställs i Europakonventionen. I 2 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk hänvisas till Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.²³ I den nya skollagen (2010:800) finns tydliga hänvisningar till de mänskliga rättigheterna, men utan att nämna några särskilda konventioner eller konventionsåtaganden. Hänvisningar till principen om respekt för barnets bästa i FN:s konvention om barnets rättigheter förekommer också i ett flertal författningar, som föräldrabalken och socialtjänstlagen, dock utan att nämna barnkonventionen som sådan.

6.2.2 Konventionsrättigheternas ställning i rättstillämpningen

Det är också alltjämt ovanligt att svenska myndigheter och domstolar, i vart fall uttryckligen, fäster avseende vid Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter, med undantag i viss mån för främst Europakonventionens bestämmelser rörande rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid, och då främst i fråga om rätten till muntlig förhandling.²⁴

Frågan hänger även samman med hur väl förvaltningsmyndigheter och domstolar motiverar sina avgöranden. Som nämnts i avsnitt 4.3.3 är det inte ovanligt att stöta på avgöranden som knappast kan anses ha motiverats med tillräcklig omsorg. I Kommentaren till förvaltningslagen, 20 §, ges också åtskilliga exempel på beslut som inte haft tillfredsställande motiveringar.²⁵

²³ SÖ 2002:2 respektive SÖ 2000:3.

²⁴ Se bl.a. SOU 2008:125, s. 401.

²⁵ Hellners och Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer* (31 maj 2010, Zetec).

I den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna anförde regeringen att framför allt som en följd av medlemskapet i EU och av att Europakonventionen gäller som lag i Sverige har internationella rättsregler fått ökad betydelse i den dömande verksamheten. Det skulle, enligt regeringen, därför vara av värde med en kartläggning över de fall i vilka svenska domstolar använt sig av Europakonventionen sedan den blev svensk lag, liksom av bestämmelserna i den s.k. "rättighetskatalogen" i 2 kap. regeringsformen. Regeringen aviserade i det sammanhanget att den avsåg att ge en utredare i uppdrag att göra en sådan kartläggning.²⁶ Regeringen beslutade sedermera att ge Uppsala universitet det uppdraget. Uppdraget redovisades i en rapport daterad i juni 2003.²⁷

Av rapporten framgår sammanfattningsvis, att de rättsfall från överinstanserna som utredaren funnit, och som uttryckligen behandlar rättigheter enligt Europakonventionen eller 2 kap. regeringsformen, utgör en bråkdel av en procent av alla mål som avgörs av dessa domstolsinstanser. Av de fall som utredaren funnit har vidare domstolarna endast i mindre än en tredjedel också behandlat Europadomstolens *praxis*; hon drar därför slutsatsen att denna *praxis* inte används i någon större utsträckning i mål som avser fri- och rättigheter. Med tanke på att det här ändå är fråga om direkt tillämpliga lagbestämmelser, kan man våga sig på slutsatsen att de mål där domstolarna beaktat andra konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter förmodligen är än mycket färre. Jag återkommer i det följande till behovet av en förnyad undersökning av hur svenska domstolar beaktar de mänskliga rättigheterna i sin dömande verksamhet.

I sina avslutande synpunkter pekar utredaren på några tänkbara förklaringar till att Europakonventionen, trots att den vid den tidpunkten gällt som direkt tillämplig lag i nästan nio år, så sällan behandlas i mål inför svenska domstolar. Hon anför där att domarna saknar en rättslig tradition att argumentera utifrån ett rättighetsperspektiv, att de möjligen också saknar tillräcklig utbildning i frågorna, att parterna inte heller inser vilka möjligheter som står till buds och också saknar kunskap i och erfarenhet av dessa frågor, samt att enskildas rättigheter som en fråga som domstolar kan och bör hantera inte lyfts fram i den politiska debatten.

²⁶ Skr. 2001/02:83, s. 30.

²⁷ *Kartläggning av i vilka fall svenska domstolar tillämpat bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen och i Europakonventionen*, rapport författad av jur. dr. Karin Åhman (opublicerad).

Utredaren visar alltså särskilt på den begränsade utsträckning i vilken domstolarna hänför sig till praxis från Europadomstolen. Här poängteras dessutom att det verkar som om informationen om domstolens praxis i vissa fall hämtas *inte just direkt från denna* utan från andra – indirekta – källor, som svenska lagförarbeten eller juridisk litteratur, något som hon finner anmärkningsvärt; domstolarna borde, menar hon, vid det här laget ha vant sig vid att direkt använda konventionen och dess material i större omfattning.

Det bör noteras att den här rapporten lämnades till regeringen år 2003. Svenska rättstillämpare tycks alltså inledningsvis inte ha påverkats av inkorporeringen av Europakonventionen när det gäller i vilken utsträckning de, åtminstone uttryckligen, har beaktat konventionen. Enligt min bedömning går det inte att med hjälp av endast en översiktlig sökning i tillgängliga rättsdatabaser dra några bestämda slutsatser om huruvida domstolarna numera, sedan år 2003, i större utsträckning än tidigare hänför sig till Europakonventionen eller Europadomstolen och dess rättspraxis. När det gäller refererade kammarrättsavgöranden finns dock en markant ökning av antalet avgöranden med sådana referenser för åren 2009 och 2010, då de förekommer i 150 respektive 164 fall, vilket ska jämföras med att motsvarande siffror för åren 2003–2008 varierar mellan 20 och 35 per år.²⁸ Vad denna ökning beror på har det inte varit möjligt att inom ramen för mitt uppdrag närmare analysera.

Däremot förefaller de högsta instanserna ha blivit mer benägna att tillmäta Europakonventionen en grundläggande betydelse för svensk rättstillämpning.²⁹ Det intrycket bekräftas även i viss mån av författare inom den juridiska litteraturen.³⁰

Samtidigt tycks det finnas mycket kvar att göra på det här området. Domstolsverket genomförde i slutet av år 2004 en enkätundersökning bland ordinarie domare om utbildning i och arbete med Europarätt. Svarsfrekvensen var drygt 60 procent. Av en sammanställning av enkäten som jag tagit del av framgår att endast drygt hälften av dem som svarat uppgav sig ha tillräckliga möjligheter att följa utvecklingen på europarättsområdet och 80 procent av de svarande ansåg sig inte ha tillräckliga grundkunskaper på detta områ-

²⁸ Norstedts juridik, Zeteo rättsdatabas.

²⁹ Se t.ex. NJA 2005 s. 462, NJA 2005 s. 805, NJA 2006 s. 467, NJA 2007 s. 295, NJA 2007 s. 584, NJA 2007 s. 805 samt NJA 2009 s. 463.

³⁰ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2007, s. 35 f.; Grimheden, "Sweden: Underestimation of Rights", i Jaichand and Suksi (eds.), *60 Years of the Universal Declaration of Human Rights in Europe*, 2009.

de. Frågan om behovet av kunskaps- och kompetensutveckling i det här sammanhanget behandlas vidare i avsnitt 6.5.

6.2.3 Bör fler MR-konventioner inkorporeras i svensk rätt?

Rekommendationer:

- Frågan om flera konventioner om de mänskliga rättigheterna än Europakonventionen bör inkorporeras i svensk rätt bör utredas i särskild ordning.
- En sådan utredning bör analysera för- och nackdelar med en inkorporering, ta ställning till om en inkorporering bör ske, vilka konventioner som i så fall är lämpliga att inkorporera samt i vilken utsträckning de då också ska ges företräde framför annan lag.
- Utredningen bör även omfatta att på nytt undersöka hur svenska domstolar förhåller sig i sin rättstillämpning till olika konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige förbundet sig att följa.

Inkorporeringsfrågan vid tillkomsten av 1974 års regeringsform

Frågan om inkorporering i svensk rätt av människorättskonventionerna behandlades, om än mest i förbigående, i samband med tillkomsten av 1974 års regeringsform. Under remissbehandlingen av Grundlagberedningens huvudbetänkande med förslag bl.a. till ny regeringsform³¹ anförde några remissinstanser att den omständigheten att Sverige anslutit sig till konventioner om mänskliga fri- och rättigheter borde slå igenom i en ny grundlag och förordade att man borde överväga ett grundlagsstadgande om att bestämmelserna i de konventioner av detta slag som Sverige anslutit sig till skulle tillämpas nationellt.

Den tanken avvisades emellertid i den proposition som lades fram 1973 med förslag till ny regeringsform. Departementschefen anförde till stöd för sin inställning i frågan följande:

För egen del anser jag att konventionernas främsta värde för den enskilde ligger i själva konventionsinnehållet och i att Sverige genom att

³¹ SOU 1972:15.

ansluta sig till konventionerna förpliktat sig att respektera dessa. [...] Att ta ytterligare ett steg och införliva rättighetskonventionerna med svensk rätt stöter emellertid på praktiska och tekniska svårigheter. Särskilt bör pekas på den brist på enhetlig juridisk terminologi som ofta utmärker konventionstexterna. Härtill kommer att den teknik som har använts vid konstruktionen av konventionerna i hög grad skiljer sig från svensk lagstiftningsteknik. Konventionerna lämpar sig därför inte för en direkt tillämpning i enskilda tvister inför svenska domstolar och myndigheter. Man måste räkna med att ett införlivande av konventionerna med svensk grundlag i åtskilliga fall skulle kunna medföra ovisshet om vad som gäller i detalj på olika rättsområden.³²

Även i samband med 1976 års fri- och rättighetsreform³³ berördes frågan om inkorporering i svensk rätt av konventioner om de mänskliga rättigheterna som Sverige tillträtt.

Fri- och rättighetsutredningen, vars förslag resulterade i den "rättighetskatalog" som återfinns i 2 kap. regeringsformen, övervägde i sitt betänkande möjligheterna att utforma rättighetsskyddet på sådant sätt att det direkt skulle knyta grundlagens regler till de internationella fri- och rättighetskonventionerna, men förkastade en sådan lösning. Utredningens skäl för det var att konventionstexterna ansågs svåröverskådliga och svårtillgängliga samt bygga på en terminologi som varken är enhetlig eller anpassad till svensk lagstiftningsteknik. Vidare ansågs det problematiskt att konventionerna saknade autentisk svensk text, liksom att grundlagsfästa konventioner kunde medföra svårigheter om konventionerna längre fram skulle ändras.³⁴

Regeringen anslöt sig helt kortfattat och utan några ytterligare egna överväganden till utredningens bedömning.³⁵

Inkorporeringen av Europakonventionen

Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt med effekt fr.o.m. den 1 januari 1995, då lagen (1994:1219) om den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna trädde i kraft. I propositionen med förslag om inkorporering anförde regeringen att den demokratiska beslutsprocessen i sig inte utgör någon tillräcklig garanti för att den

³² Prop. 1973:90, s. 195.

³³ SOU 1975:75, prop. 1975/76:209.

³⁴ SOU 1975:75, s. 98 f.

³⁵ Prop. 1975/76:209, s. 85.

enskilda människans värdighet respekteras. Därför måste den demokratiska beslutsprocessen kombineras med ett konstitutionellt fri- och rättighetsskydd.³⁶

Regeringen hade redan i direktiven till Fri- och rättighetskommittén, som ett skäl för varför en inkorporering av Europakonventionen borde övervägas, nämnt det förhållandet att konventionen utgjorde en del av de rättsprinciper som gällde inom dåvarande EG och att Sverige i EES-samarbetet hade att införliva viss EG-rätt med svensk rätt och, vid ett medlemskap i EG, dessutom utan någon mellankommande nationell rättsbildning hade att tillämpa viss EG-rätt här i landet.³⁷

Fri- och rättighetskommittén anförde i sitt betänkande³⁸ tre ytterligare skäl för en inkorporering. För det första var det ovanligt i ett europeiskt perspektiv att konventionen inte utgjorde direkt tillämplig lag. För det andra skulle en inkorporering markera konventionens betydelse och klargöra dess status inom den inhemska rätten. Detta skulle också medföra att den enskilde medborgaren kunde få ett starkare skydd för de medborgerliga fri- och rättigheter som regleras i konventionen. Om konventionen gjordes till en del av den svenska rätten skulle också sannolikt fler mål rörande konventionens fri- och rättigheter komma att slutbehandlas vid svenska domstolar och myndigheter. Därmed skulle inte Europadomstolen komma att belastas med svenska mål i onödan.

Dessutom ansåg Fri- och rättighetskommittén att konventionens textmassa var så omfattande att det inte var lämpligt att omarbete den till svensk lagtext. För rättstillämpningen var det också viktigt att denna grundade sig på samma text i de konventionsbundna staterna. Inkorporeringen av konventionen i dess helhet borde därför ske genom en särskild lag.

Regeringen instämde med vad Fri- och rättighetskommittén anfört som stöd för en inkorporering och tillade att på detta sätt skulle det tillskapas en uttrycklig grund för att direkt tillämpa konventionen vid domstolar och andra rättstillämpande myndigheter i Sverige. Regeringen angav som ytterligare ett avgörande skäl att en inkorporering skulle skapa rättslikhet mellan Europas stater på området för mänskliga rättigheter, och på så sätt ytterligare markera den värdegemenskap som råder. Med ett sådant synsätt var det givet att det är just den gemensamma fördragstexten som ska ges

³⁶ Prop. 1993/94:117, s. 12.

³⁷ Dir. 1991:119.

³⁸ SOU 1993:40, del B, s. 123 f.

rättsverkan i Sverige. Dessutom torde en önskvärd och nödvändig följd av en inkorporering bli en ökad betydelse av och intresse för såväl grundläggande fri- och rättigheter i allmänhet som den europeiska utvecklingen i frågor som rör mänskliga rättigheter. Även detta skulle underlättas av att konventionens originaltexter inkorporerades.³⁹

Regeringen redovisade samtidigt att mot en inkorporering hade anförts att det var förenat med svårigheter att med den svenska rätten införliva en text vars utformning skiljer sig från traditionell svensk lagstiftningsteknik och som dessutom är stadd i en fortgående utveckling genom konventionsorganens praxis. Emellertid anförde regeringen som sin bestämda uppfattning att dessa svårigheter inte var av den vikten att de borde hindra att Europakonventionen gavs full rättsverkan i intern svensk rätt.⁴⁰

Samtidigt som regeringen alltså förordade en inkorporering av Europakonventionen, tog den ställning mot att behandla andra internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna på det sättet. Regeringen motiverade sitt ställningstagande i den delen på så sätt, att Europakonventionen intar en särställning bland konventionerna om mänskliga rättigheter genom att dess tillämpning bygger på en utpräglat juridisk grund, med prövning i domstol på talan av enskilda. Härigenom tillkommer en kontinuerlig praxisbildning som gör att konventionens bestämmelser successivt kommit att preciseras på ett sätt som i viss utsträckning skiljer den från andra konventioner. Regeringen menade vidare att konventionen härigenom kommit att få en särställning i det allmänna rättsmedvetandet i de europeiska länderna. Av dessa skäl ansågs en inkorporering böra avse endast Europakonventionen.⁴¹

Frågan om inkorporering av FN:s barnkonvention

Frågan om inkorporering i svensk rätt av konventionsbestämmelser om mänskliga rättigheter har även behandlats mera specifikt när det gäller FN:s konvention om barnets rättigheter.⁴² Under hösten 1995 behandlade riksdagen frågan om inkorporering av barnkonventionen. Konstitutionsutskottet anförde angående den frågan i ett yttrande till Socialutskottet bl.a. att det saknades anledning att

³⁹ Prop. 1993/94:117, s. 33–34.

⁴⁰ Prop. 1993/94:117, s. 34.

⁴¹ Prop. 1993/94:117, s. 34.

⁴² SÖ 1990:20.

gå ifrån den av utskottet tidigare intagna ståndpunkten att konventioner om mänskliga rättigheter i allmänhet inte kan anses lämpade för direkt tillämpning av svenska domstolar och myndigheter. Vidare anförde utskottet att vad gällde just barnkonventionen saknades skäl att anse att den, på det sätt som däremot var fallet med Europakonventionen, intar en särställning i inkorporeringshänseende. Utifrån de synpunkter utskottet hade att företräda sa det sig därför inte vara berett att då förorda en inkorporering av barnkonventionen.⁴³

Frågan behandlades även av en parlamentarisk kommitté, Barnkommittén, med uppdraget att göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhöll sig till barnkonventionens bestämmelser.⁴⁴ I sitt huvudbetänkande avvisade kommittén tanken på att barnkonventionen skulle inkorporeras i svensk rätt.⁴⁵

En inkorporering av barnkonventionen skulle, enligt kommittén, lägga över tolkningsansvaret alltför mycket på domstolarna. Om en domstol tolkar svensk lag på ett sätt som strider mot den allmänna rättsuppfattningen eller mot lagstiftarens syfte med lagen, kan situationen rättas till genom ny lagstiftning. En tolkning av en inkorporerad konvention ligger emellertid fast på ett annat sätt. En ändrad tolkning av konventionen i något avseende är då möjlig endast genom en ändring av praxis. Enligt kommitténs mening borde tolkningen av konventionen i stället göras politiskt av riksdagen, som därvid kan stifta den lag som krävs för att rättigheterna i barnkonventionen bäst ska slå igenom.

Till stöd för sitt ställningstagande anförde kommittén sammanfattningsvis följande.

Barnkonventionen innehåller många relativt vaga formuleringar och ett icke obetydligt inslag av målsättningsartiklar, som siktar till ett gradvist genomförande, en politisk process, inte minst när det gäller de ekonomiska och sociala rättigheterna. Europakonventionen, som inkorporerats, är speciell. Den omfattar inte de ekonomiska och sociala rättigheterna. Europakonventionen tolkas dessutom av en domstol som är gemensam för konventionsstaterna. Därigenom har en omfattande rättspraxis på konventionens område utvecklats.

Enligt kommittén hade inte heller i de stater där barnkonventionen gjorts till gällande nationell rätt, för den skull barnets rättigheter fått en mer framträdande roll. Kommitténs slutsats var att för barn

⁴³ Yttr. 1995/96:KU2y.

⁴⁴ Dir. 1996:15.

⁴⁵ SOU 1997:116, avsnitt 5.7.

fanns inget att vinna på en sådan åtgärd, utan för barnen var det bättre att konventionen används som ett instrument för fortgående förändring i syfte att förbättra barns ställning på alla områden.

Utredningens överväganden i inkorporeringsfrågan togs aldrig upp i den strategi för att förverkliga barnkonventionen i Sverige som regeringen lade fram för riksdagen i juni 1998.⁴⁶ Motioner för en inkorporering av barnkonventionen som därefter lades fram avslogs av riksdagen med motiveringen att konventionen innehåller vaga formuleringar och målsättningsartiklar, att bestämmelserna därför är svårtolkade för domstolar och myndigheter och att tolkningen bör göras av riksdagen.⁴⁷

Det bör även nämnas att regeringen, inom ramen för den redovisning om Sveriges efterlevnad av barnkonventionen som regeringen är skyldig att återkommande lämna till FN:s barnrättskommitté, har framhållit att den inte ser något behov för närvarande av att inkorporera barnkonventionen i svensk rätt.⁴⁸

Frågan om inkorporering av fler människorättskonventioner än Europakonventionen berörs även i Grundlagsutredningens betänkande *En reformerad grundlag*, men endast i förbigående och då bara i fråga om FN:s barnkonvention.⁴⁹ Riksdagens nyss nämnda ställningstagande till frågan om inkorporering av barnkonventionen refereras där, dock utan att utredningen redovisar någon egen ståndpunkt i frågan.

Inkorporeringen av MR-konventioner i norsk rätt

Norge liknar Sverige när det gäller förhållningssättet till internationella konventioners rättsliga ställning i den nationella rättsordningen. Liksom i Sverige tillämpas där den dualistiska principen. Men till skillnad från här har under senare år flera konventioner om de mänskliga rättigheterna blivit föremål för inkorporering i norsk rätt. Det finns därför skäl att något behandla de norska reformerna här.

⁴⁶ Prop. 1997/98:182.

⁴⁷ Ytt. 1998/99:KU2y och bet. 2001/02:SoU23.

⁴⁸ *Written replies by the Government of Sweden to the list of issues (CRC/C/SWE/Q/4) prepared by the Committee on the Rights of the Child in connection with the consideration of the fourth periodic report of Sweden (CRC/C/SWE/4)*, CRC/C/SWE/E/Q/4/Add.1, 24 april 2009.

⁴⁹ SOU 2008:125, s. 452 ff.

Den norska *menneskerettsloven*⁵⁰ trädde i kraft 1999. Genom den blev tre internationella MR-konventioner gällande norsk lag, nämligen Europakonventionen samt FN:s konventioner om medborgerliga och politiska respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. De gavs samtidigt företräde framför annan norsk lagstiftning i händelse av en lagkonflikt.

Som skäl för en inkorporering anfördes i regeringens proposition sammanfattningsvis följande.⁵¹ Genom en inkorporering blir det tydligt att det är den autentiska konventionstexten som ska läggas till grund för tolkningen och tillämpningen av konventionsinnehållet och skapas bättre garantier för att staten lojalt ska uppfylla konventionsförpliktelserna, vilket också stärker enskildas rättigheter.

Konventionerna syftar vidare till att garantera enskilda vissa rättigheter gentemot staten. Det ansågs då mindre lämpligt att använda sig av transformering eftersom den metoden överlåter till just de organ som ska kontrolleras att, genom den gängse lagstiftningsprocessen, bestämma hur konventionsrättigheterna ska omsättas till nationella rättsregler. Genom inkorporering blir det i stället ytterst domstolarnas uppgift att kontinuerligt tolka de autentiska konventionstexterna med vägledning bl.a. av konventionsorganens praxis, vilken bidragit till att precisera även konventionsförpliktelser av mer allmän och skönsmässig karaktär. Inkorporering möjliggör också en dynamisk utveckling av tillämpningen vartefter denna praxis utvecklas, i enlighet med MR-instrumentens karaktär av levande väsen. Även uppföljningen av statens förpliktelser från de internationella övervakningsorganens sida ansågs underlättas av att konventionerna inkorporerades direkt i den nationella rätten.

FN-konventionen om barnets rättigheter inkorporerades år 2003 och FN-konventionerna om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor och om avskaffande av alla former av rasdiskriminering inkorporerades år 2005. Sistnämnda konvention är den enda av dessa MR-konventioner om inte getts företräde framför annan norsk lag i händelse av lagkonflikt.

Någon samlad utvärdering av menneskerettsloven har inte gjorts, såvitt jag kunnat utröna. I samband med inkorporeringen i norsk rätt av konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor anförde emellertid den norska regering-

⁵⁰ Lov 1999-05-21-30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk ret; Ot.prp. nr 3 1998-99.

⁵¹ Ot.prp. nr 3 1998-99, avsnitt 5.

en i frågan, att norsk rätt med tanke på att lagstiftningen vid ratificeringen av de olika konventionerna ansågs vara i överensstämmelse med konventionerna, i överraskande många fall likväl ansetts stå i strid med dessa. Europakonventionen var, enligt regeringen, den konvention som haft störst genomslag i domstolarna, medan FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som till stora delar innehåller målsättningsstadganden, inte fått samma betydelse i rättstillämpningen.⁵²

Enligt vad som redovisas i en undersökning som genomförts på uppdrag av den norska regeringen, har den norska Högsta domstolen sedan menneskerettsloven trädde i kraft hänvisat till Europakonventionen i 947 fall per den 15 augusti 2009. Det fanns enligt den rapporten däremot bara fem fall där hänvisning gjorts till FN-konventionen om ekonomiska, sociala och politiska rättigheter. Domstolen hade vidare hänvisat till FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter i 235 fall och till FN-konventionen om barnets rättigheter i 52 fall.⁵³

En promemoria utarbetad av Kirsten Sandberg vid *Institutt for offentlig rett* vid Universitetet i Oslo år 2009 berör effekterna av inkorporeringen av FN:s barnkonvention i norsk rätt.⁵⁴ Författaren anför där att erfarenheterna från inkorporeringen visat att konventionen nu får betydligt större uppmärksamhet än tidigare. Dessutom har det uppstått stor efterfrågan på utbildning om vad konventionen innebär inte minst inom rättsväsendet. Även bland allmänheten har konventionen uppmärksamrats mera. Intresseorganisationer och andra som arbetar för barns rättigheter sägs också ha fått en starkare grund för sitt arbete genom inkorporeringen av konventionen i norsk rätt.

I promemorian sägs vidare att inkorporeringen av barnkonventionen lett till att större hänsyn tas till konventionen t.ex. i sammanhang som berör ensamkommande asylsökande barn, liksom när det gäller ungdomar under 18 år som är intagna i norska fängelser.

Enligt vad som redovisas i promemorian har inkorporeringen av barnkonventionen också påverkat lagstiftningen genom att barns rättigheter nu beaktas i större utsträckning än tidigare vid författningsändringar.

⁵² Ot.prp. nr. 93 2008–2009, s. 19, och Ot. prp. nr. 35 2004–2005, s. 72.

⁵³ Søvig, *Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett. En utredning gjort på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet*, Bergen, 2009.

⁵⁴ Sandberg, *Barnkonventionen – lag eller inte? Refleksjoner från Norge*, Institutt for offentlig rett, Universitet i Oslo, 2009.

Även domstolarna i lägre instans hänvisar, enligt promemorian, efter inkorporeringen i betydligt högre grad än tidigare till barnkonventionen.

Sammantaget dras i promemorian den slutsatsen att den ökade uppmärksamheten kring FN:s barnkonvention tillsammans med konventionens stärkta rättsliga ställning i Norge har gett barnkonventionen ett större genomslag i det norska samhället än vad den haft tidigare.

Frågan om inkorporering av fler MR-konventioner bör utredas

Frågan om att inkorporering av fler MR-konventioner än Europakonventionen i svensk rätt har, som framgått, varit föremål för diskussion vid ett flertal tillfällen under de senaste årtiondena. Frågan har väckts återkommande genom motioner i riksdagen. FN:s övervakningskommittéer har också vid ett flertal tillfällen framfört synpunkter på att andra internationella konventioner om mänskliga rättigheter än Europakonventionen inte är direkt tillämpliga inför svenska domstolar och myndigheter eller inte används av dessa.⁵⁵

Under kartläggningsarbetet inför den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna framförde vidare olika företrädare i referensgrupperna – bl.a. representanter för Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Civil Rights Defenders (dåvarande Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter), Advokater utan Gränser och Raoul Wallenberginstitutet – synpunkten att Sverige bör inkorporera centrala människorättskonventioner, såsom FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Juridiska institutionen vid Stockholms universitet framförde också att de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter bör få en tydligare ställning i den svenska rättsordningen för att i det konkreta fallet kunna ge det

⁵⁵ Se t.ex. FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor, CEDAW/C/SWE/CO/7, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Sweden*, 8 april 2008; FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter E/C.12/SWE/CO/5, *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Sweden*, 1 december 2008; FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, CCPR/C/SWE/CO/6, *Concluding observations of the Human Rights Committee, Sweden*, 7 maj 2009; FN:s kommitté för barnets rättigheter, CRC/C/SWE/CO/4, *Concluding observations: Sweden*, 12 juni 2009.

skydd som varit avsett på folkrättslig nivå, t.ex. genom att konventionerna inkorporeras.⁵⁶

Hittills har emellertid regeringens och riksdagens bedömning varit att det inte är lämpligt att inkorporera fler internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna i svensk rätt.

Som framgått i det föregående finns det argument som talar både för och emot en inkorporering. Oavsett att tveksamheter kan föreligga avseende effekterna och konsekvenserna av inkorporering bör avgörandet om vilken ställning konventionerna ska ha i svensk rätt bygga på en grundlig analys i ljuset av aktuella förhållanden. Någon mera djuplodande analys av den frågan kan det emellertid knappast sägas ha varit fråga om vid de tidigare tillfällen då denna har behandlats i det offentliga trycket. I stället får man intrycket att konventionsrättigheternas utformning redan i utgångspunkten ansetts vara så främmande i förhållande till svensk rättstradition att frågan om inkorporering aldrig seriöst har övervägts.

Visserligen får det anses ligga mycket i synpunkten att Europakonventionen intar en särställning bland konventioner om mänskliga rättigheter, inte minst genom att dess tolkning ytterst ankommer på en domstol som är gemensam för konventionsstaterna. Likväl är det intressant att notera att de argument som anförts mot en inkorporering av andra MR-konventioner tidigare användes på samma sätt också mot en inkorporering av Europakonventionen. I fråga om denna senare konvention har de argumenten emellertid sedermera kommit att betraktas som otillräckliga.

Härtill kommer att det nu gått 15 år sedan Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt. Sedan dess har, vilket även påtalas i MR-delegationens slutbetänkande,⁵⁷ EU-rätten och Europakonventionen fått ett allt större inflytande på svensk rätt. En redogörelse härvidlag har lämnats bl.a. av Grundlagsutredningen.⁵⁸ Några vattentäta skott skiljer inte heller s.k. ekonomiska eller sociala rättigheter, å ena sidan, från Europakonventionens tillämpningsområde, å den andra.⁵⁹

Genom EU-rättens och Europakonventionens inflytande är svenska rättstillämpare i dag skyldiga, och även mer vana, att tolka och tillämpa även regler som är avfattade på ett sätt som mera lik-

⁵⁶ Handlingsplanen, s. 141-142.

⁵⁷ SOU 2010:70, s. 318.

⁵⁸ SOU 2008:125, s. 400 ff.

⁵⁹ Se t.ex. Europadomstolens dom i *Airey ./. Irland*, appl. 6289/73, st. 26 samt *Sidabras och Dziautas ./. Litauen*, appl. 55480/00 och 59330/00, st. 47.

nar konventionsbaserade rättighetsartiklar i de MR-konventioner som det här rör sig om.

Att Europakonventionen har beaktats i större utsträckning i svensk rättstillämpning, och även har haft stor inverkan på svensk lagstiftning efter den svenska inkorporeringen, talar också för att frågan om inkorporering av fler konventioner bör övervägas på nytt.

Jag föreslår sammanfattningsvis, liksom tidigare MR-delegationen i sitt slutbetänkande, att lämpligheten av en inkorporering av fler konventioner om mänskliga rättigheter i svensk rätt utreds i särskild ordning. En sådan utredning bör analysera för- och nackdelarna med en sådan inkorporering, ta ställning till om inkorporering bör ske, vilka konventioner som i så fall är lämpliga att inkorporera samt om konventionerna i så fall också ska ha företräde framför annan lag eller inte.

Inom ramen för en sådan utredning bör det också företas en förnyad genomgång av hur svenska domstolar behandlar de konventionsbaserade rättigheterna. En sådan genomgång bör i vart fall omfatta rättsfall från Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, hovrätterna och kammarrätterna. Den bör inte endast behandla sådana fall där rättighetsfrågan uttryckligen berörts i domstolarnas egna domskäl utan även sådana där den ”bara” tagits upp av andra än domstolen som sådan, det vill säga av parter, skiljaktiga ledamöter eller föredraganden. I själva verket kan det mycket väl hävdas att vad som är särskilt intressant att analysera i det här sammanhanget är just sådana mål där konventionsbaserade rättigheter visserligen aktualiserats på ett eller annat sätt, men där domstolen likväl *inte* närmare har behandlat dessa i sina domskäl. Tillräckliga resurser måste därför ställas till utredningens förfogande för att möjliggöra ett sådant bredare angreppssätt och en tillräckligt djupgående analys.

6.3 Ett nationellt organ för mänskliga rättigheter

I budgetpropositionen för år 2009⁶⁰ anförde regeringen att arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna bör fortsätta och att ett stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting skulle komma att behövas därvidlag. I det sammanhanget pekade regeringen också på behovet av att se över hur frågan om

⁶⁰ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 1, Rikets styrelse, s. 68.

tillsyn i enlighet med de så kallade Parisprinciperna om nationella institutioner med uppgift att bevaka frågor om mänskliga rättigheter ska kunna lösas i Sverige. Regeringen hänvisade också till att den frågan ingick i uppdraget för Delegationen för mänskliga rättigheter (MR-delegationen) i Sverige.

MR-delegationen föreslog i sitt slutbetänkande att en ny myndighet i form av en nationell institution för mänskliga rättigheter ska inrättas i Sverige.⁶¹ Jag har där ställt mig bakom det förslaget. Frågan hör naturligen hemma i en diskussion om det framtida systematiska arbetet för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige. Den ska därför behandlas även här.

6.3.1 Bakgrund

I inledningen till Förenta nationernas stadga⁶² förklarar sig de för- enade nationernas folk beslutna bl.a. att rädda kommande släktled undan krigets gissel, att betyga sin tro på de grundläggande mänskliga rättigheterna, på den enskilda människans värdighet och värde, på lika rättigheter för män och kvinnor och att främja sociala framsteg och bättre levnadsvillkor under större frihet. Följdriktigt slås det fast i stadgans artikel 1 att FN:s ändamål är bl.a. att åstadkomma internationell samverkan för främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla människor.

Mänskliga rättigheter berör enskilda individers inbördes förhållanden liksom förhållandet mellan staten och den enskilda människan. Att skydda de mänskliga rättigheterna är en uppgift för vilken varje stat är ansvarig. Vilka strukturer som bör finnas för att den uppgiften ska kunna lösas på bästa sätt står det varje stat fritt att själv avgöra. Förenta nationernas ansträngningar att uppmuntra och stödja inrättandet och stärkandet av sådana strukturer på nationell nivå går emellertid tillbaka ända till 1946, alltså två år innan den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna antogs.⁶³

Vid sin andra session i juni 1946 uppmanade FN:s Ekonomiska och Sociala råd (ECOSOC) medlemsstaterna att överväga det önskvärda i att i respektive land upprätta informationsorgan eller

⁶¹ SOU 2010:70, s. 337 ff.

⁶² Förenta nationernas stadga, antagen den 26 juni 1945.

⁶³ Bakgrundsbeskrivningen i det följande bygger bl.a. på innehållet i FN:s Handbok om inrättandet av nationella organ för mänskliga rättigheter, *National Human Rights Institutions - a Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, United Nations Centre for Human Rights, Professional Training Series, No. 4, 1995.

lokala kommittéer för de mänskliga rättigheterna som de kunde samarbeta med i sina ansträngningar att främja FN:s arbete för mänskliga rättigheter.⁶⁴ I en resolution fjorton år senare betonades den viktiga roll som nationella organ har att spela för att skydda och främja de mänskliga rättigheterna, och medlemsstaternas regeringar uppmanades att inrätta och utveckla sådana organ, liksom att informera FN:s generalsekreterare om hur det arbetet fortskred.⁶⁵

Frågan om hur nationella organ för mänskliga rättigheter kan bidra till förverkligandet av de internationella rättighetsnormerna kom att diskuteras allt mer under 1960- och 1970 talet. I september 1978 anordnade i Genève FN:s dåvarande Kommission för mänskliga rättigheter ett seminarium där bl.a. de första riktlinjerna för sådana nationella organ utarbetades. FN:s generalförsamling ställde sig bakom dem och uppmanade medlemsstaterna att, om de inte redan gjort det, inrätta nationella institutioner med uppgiften att skydda och främja de mänskliga rättigheterna.

På initiativ av Kommissionen för mänskliga rättigheter hölls 1991 i Paris ett möte med nationella och regionala organ för mänskliga rättigheter bl.a. om hur sådana institutioners arbete kunde utvecklas. Mötet resulterade i en resolution om *Principer för nationella institutioners ställning* ("Parisprinciperna") som Kommissionen ställde sig bakom och som sedermera antogs av FN:s generalförsamling.⁶⁶

FN:s världskonferens om de mänskliga rättigheterna hölls i Wien år 1993. Parallellt med konferensen hölls också ett möte för nationella MR-institutioner i syfte att närmare diskutera bl.a. syftet med sådana organ, vad som krävs för att de ska kunna fungera effektivt och mekanismer för internationellt samarbete mellan dem. I den s.k. Wienförklaringen⁶⁷ som antogs av världskonferensen, och som Sverige ställt sig bakom, underströks de nationella MR-institutionernas viktiga roll i arbetet med att främja och skydda de mänskliga rättigheterna, och staterna uppmanades återigen att inrätta och stärka sådana nationella organ i enlighet med de s.k. Parisprinciperna.

⁶⁴ ECOSOC resolution 2/9, 21 juni 1946.

⁶⁵ ECOSOC resolution 772 B (XXX), 25 juli 1960.

⁶⁶ Resolution A/RES/48/134, 20 december 1993.

⁶⁷ Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23.

6.3.2 Parisprinciperna om nationella MR-organ

Sammanfattningsvis innehåller de s.k. Parisprinciperna följande minimikrav på en oberoende nationell MR-institution. Ingenting hindrar naturligtvis att en stat väljer att ge ett sådant organ vidare befogenheter än vad Parisprinciperna erfordrar. Principerna återfinns i sin helhet i *bilaga 4*.

Enligt Parisprinciperna bör en nationell MR-institution ha befogenhet att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Den bör ges ett så brett mandat som möjligt och detta ska vara tydligt formulerat i grundlag eller annan lag, där också institutionens sammansättning och verksamhetsområde ska specificeras. Härutöver behandlar principerna också en sådan nationell institutions uppgifter, sammansättning, garantier för institutionens oberoende och mångfald, dess arbetsmetoder, samt vissa frågor om statusen för sådana institutioner som har getts befogenhet att också behandla enskilda klagomål.

Uppgifter

En nationell MR-institutions uppgifter bör, enligt Parisprinciperna, innefatta att:

- lämna rådgivande yttranden, rekommendationer, förslag och rapporter till regeringen, parlamentet eller annat behörigt organ i alla frågor som rör främjandet och skyddet av mänskliga rättigheter, på uppdrag av dessa organ eller på eget initiativ, samt att också kunna publicera dem,
- lämna synpunkter både på befintlig lagstiftning och på författningsförslag, i syfte att säkerställa att nationell lagstiftning och praxis står i överensstämmelse med de internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som landet har anslutit sig till, och att verka för att de tillämpas effektivt,
- uppmärksamma regeringen på situationer där de mänskliga rättigheterna kränks och lägga fram förslag för att komma tillrätta med dem, samt vid behov ge synpunkter på regeringens ställningstaganden till sådana förslag,
- föreslå att staten ansluter sig till internationella överenskommelser om de mänskliga rättigheterna och verka för att dessa tillämpas effektivt,

- bidra till de rapporter som staten ska lämna till FN:s organ och till regionala organ samt göra oberoende uttalanden med anledning av dessa,
- ha kontakter med organ inom FN-systemet, regionala organ och nationella institutioner i andra länder som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter,
- bistå vid utarbetandet av program för utbildning och forskning om mänskliga rättigheter och att medverka vid genomförandet av sådana program, samt
- informera och vidta andra åtgärder för att bidra till en ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

Oberoende, arbetssätt och mångfald

Ledningen för en nationell MR-institution bör utses genom ett formellt, offentligt beslut, där också mandatets längd bör framgå. Institutionen bör tillförsäkras tillräckliga medel för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Häri ligger att den bör kunna ha egna lokaler och egen personal och inte vara föremål för finansiell styrning i sådan utsträckning att dess oberoende kan ifrågasättas.

Inom ramen för sitt ansvarsområde bör den nationella institutionen själv kunna bestämma sin organisation och sitt arbetssätt, vilka frågor den tar upp, vilka externa kontakter den tar och vilken information den inhämtar eller publicerar.

Den nationella MR-institutionen bör vidare inrättas på ett sådant sätt att den kan samarbeta med eller bestå av företrädare för organisationer inom det civila samhället som bl.a. arbetar med frågor om de mänskliga rättigheterna samt fackföreningar och yrkesföreningar, representanter för olika filosofiska och religiösa inriktningar, universitet och annan expertis, samt företrädare för landets parlament. I den mån även representanter för regeringens ministerier eller departement medverkar i institutionens ledning eller arbete, så bör dessa representanter endast ha en rådgivande funktion.

”Tilläggsprinciper” om prövning av enskilda klagomål

En nationell MR-institution kan också, men måste inte, ges befogenhet att pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna. För institutioner som har ett sådant uppdrag gäller, enligt Parisprinciperna, att de kan ges befogenhet att söka nå en frivillig överenskommelse genom förlikning eller meddela bindande beslut, informera klagande om deras rättigheter, särskilt om vilka rättsmedel som finns och verka för den enskildes tillgång till dem, överlämna ett klagomål till någon annan behörig myndighet, samt ge rekommendationer till andra myndigheter för att de personer som framfört klagomål ska kunna utöva sina rättigheter.

6.3.3 Nationella MR-organ i andra länder och i Sverige

Nationella MR-organ finns i alla delar av världen

Antalet länder som har inrättat nationella MR-institutioner har stadigt vuxit, framförallt med början under 1980-talet. I dag finns det sådana organ i en eller annan form som särskilt ägnar sig åt frågor om mänskliga rättigheter i de flesta av världens stater. Hur många av dessa som ”egentligen” är att betrakta som nationella MR-institutioner i enlighet med Parisprinciperna är emellertid inte helt enkelt att avgöra, främst beroende på institutionernas mycket skiftande karaktär, både när det gäller organisation, mandat, rättsliga ställning och reella resurser. Av en kartläggning som FN:s högkommissarie (Högkommissarien) för de mänskliga rättigheterna redovisade år 2009 framgår att en stor andel av de organ som ingick i kartläggningen uppvisade brister i ett eller flera av dessa avseenden.

Högkommissarien samarbetar med och stöder nationella MR-institutioner på flera sätt, inte minst när det gäller dessas möjligheter till internationellt samarbete sinsemellan. Det samarbetet bedrivs i nätverksform inom ramen för en internationell ideell organisation, *Association International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC)*.⁶⁸

Högkommissarien tar inte själv ställning till vilka organ som ska anses uppfylla Parisprinciperna. I stället har de nationella institu-

⁶⁸ Organisationen har den 30 juli 2008 registrerats som en egen juridisk person i enlighet med §§ 60 ff i den schweiziska civilrättsbalken.

tioner som samarbetar på internationell nivå med stöd av Högkommissarien utarbetat ett eget, internt, ackrediteringssystem för bedömning av om ett lands nationella MR-institution lever upp till de krav som bör ställas på ett sådant enligt Parisprinciperna. Dessa organ tilldelas s.k. A-status.

Enligt uppgifter från Högkommissarien uppgick antalet nationella MR-organ med A-status per juni månad 2010 till 67, varav 15 i Asien och Oceanien, 15 i Afrika, 15 i Amerika och 22 i Europa. Bland de Europeiska institutionerna återfanns 12 i EU-länder. Bland de nordiska länderna finns endast Norge och Danmark representerade här.

Sverige saknar ett nationellt MR-organ

Sverige har tidigare formellt varit företrätt av dåvarande Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) med A-status. I praktiken samarbetade alla de fyra s.k. tematiska diskrimineringsombudsmannamyndigheterna⁶⁹ om deltagandet i nätverket och turades om att representera Sverige. Eftersom ombudsmannamyndigheternas uppdrag var begränsat till frågor om diskriminering, och därtill diskriminering endast med avseende på vissa särskilt angivna grunder, var det redan då ifrågasatt om de kunde anses uppfylla Parisprincipernas krav på ett så brett mandat som möjligt när det gäller de mänskliga rättigheterna.

I samband med sammanslagningen av de fyra diskrimineringsombudsmannamyndigheterna förföll den svenska representationen i ICC. På ICC:s förteckning över länder som per juni månad 2010 har en nationell MR-institution finns Sverige inte längre med. Den nya ombudsmannamyndigheten på diskrimineringsområdet, Diskrimineringsombudsmannen, ingav i januari månad 2011 en ansökan om ackreditering som medlem i ICC. Ansökan förväntas, enligt vad Diskrimineringsombudsmannen uppgett, bli behandlad av ICC:s ackrediteringskommitté vid dess kommande möte i maj 2011.

⁶⁹ Förutom dåvarande DO också Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO).

6.3.4 En nationell institution för mänskliga rättigheter bör inrättas i Sverige

Rekommendationer:

- Regeringen bör snarast påbörja arbetet med att inrätta ett oberoende nationellt organ med uppgiften att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige i enlighet med Parisprinciperna.
- Ett sådant organ bör inrättas som en ny myndighet, exempelvis i form av en kommission för mänskliga rättigheter.
- Kommissionen för mänskliga rättigheter bör ha sitt uppdrag reglerat i lag, i första hand i grundlag.
- Det fortsatta arbetet med att inrätta kommissionen bör ta sin uppgångspunkt i att den ska vara en myndighet under riksdagen.
- Ledningen för kommissionen, en eller flera kommissionärer, bör utses för en längre tidsperiod, exempelvis sju år, utan möjlighet till omförordnande.
- En kommissionär bör inte kunna skiljas från sitt uppdrag i förtid annat än om hon eller han inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om kommissionären har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.
- MR-kommissionens mandat bör omfatta att:
 - undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige samt föreslå åtgärder för att förbättra situationen,
 - föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna uppfylls,
 - ha kontakter med internationella organisationer och även i övrigt delta i internationellt samarbete om frågor som rör de mänskliga rättigheterna, samt
 - främja utbildning, forskning och kompetensutveckling, information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna i Sverige.

- MR-kommissionen bör inte ha till uppgift att pröva klagomål från enskilda om att deras mänskliga rättigheter trätts för när.
- Det bör närmare utredas vilka befogenheter MR-kommissionen bör ha när det gäller att genom intervention i rättegång, sakkunnigutlåtanden till domstol, en ny roll som s.k. *amicus curiae*, eller på annat sätt, bidra till en utveckling av rättstillämpningen i frågor om de mänskliga rättigheterna.

Ansvar för att förverkliga Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter åvilar staten, oavsett hur denna valt att internt organisera fördelningen av det ansvaret. Inom FN-systemet har det, som framgått, redan från starten lagts stor vikt vid att det finns effektiva nationella strukturer som kan bidra till skyddet och främjandet av de mänskliga rättigheterna på nationell nivå, liksom till samarbetet mellan länder och med internationella organ om de frågorna. Under de senaste årtiondena har arbetet inom FN, lett av Högkommissarien för mänskliga rättigheter, med att uppmuntra och stödja tillskapandet av oberoende nationella MR-institutioner intensifierats. Sverige har aktivt stött den utvecklingen. FN:s generalsekreterare har också i en rapport till generalförsamlingen i januari 2010 förklarat att Högkommissarien prioriterar inrättandet och stärkandet av nationella institutioner för mänskliga rättigheter i enlighet med Parisprinciperna. Enligt Högkommissarien är sådana institutioner väsentliga för de nationella systemen för skydd av mänskliga rättigheter.⁷⁰

Redan dessa förhållanden talar starkt för att ett sådant oberoende organ bör finnas och verka också i Sverige. Att det också finns ett faktiskt behov av en nationell MR-institution som verkar i enlighet med Parisprinciperna underströks i MR-delegationens slutbetänkande.⁷¹ Jag ställde mig där bakom den slutsatsen. Regeringen har också i ett flertal sammanhang, inte minst i den nu aktuella handlingsplanen för mänskliga rättigheter, betonat vikten av helhetsgrepp, samordning och systematik i arbetet för mänskliga rättigheter.

Som jag återkommande berört i det här betänkandet kräver ett systematiskt nationellt MR-arbete att ansvaret för förverkligandet

⁷⁰ *National institutions for the promotion and protection of human rights*, Report of the Secretary-General, A/HRC/13/44, 15 januari 2010, st. 2 och 4.

⁷¹ SOU 2010:70, s. 195 ff.

av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter integreras i och verksamhetsanpassas till all ordinarie offentlig verksamhet på såväl nationell som regional och lokal nivå. Samtidigt kan en central aktör med den övergripande uppgiften att skydda och främja de mänskliga rättigheterna lämna värdefulla bidrag till ett sådant arbete, inte minst som en samlande och pådrivande kraft, en motor, så att inte "allas ansvar" i realiteten blir till "ingens ansvar". På så sätt skulle en nationell MR-institution också kunna bidra till att uppnå regeringens övergripande mål med handlingsplanen, *full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige*.

Något sådant nationellt MR-organ finns emellertid fortfarande inte i Sverige. Frågan har aktualiserats vid ett flertal tillfällen av FN:s olika övervakningsorgan för de mänskliga rättigheterna. I sitt senaste yttrande om Sverige uttryckte FN:s kommitté för mänskliga rättigheter oro över att Sverige ännu inte har någon oberoende nationell institution för mänskliga rättigheter.⁷² Även FN:s kommitté för barnets rättigheter och kommittén mot tortyr har kommenterat frågan om en nationell MR-institution i Sverige.⁷³ Och när Sverige i maj 2010 granskades av FN:s råd för mänskliga rättigheter inom ramen för dess periodiska granskning av medlemsländerna (Universal Periodic Review, UPR), rekommenderade fjorton länder Sverige att inrätta en sådan nationell MR-institution.⁷⁴

Tre av FN:s övervakningskommittéer har även behandlat frågan om nationella MR-institutioner i s.k. allmänna kommentarer (General Comments), nämligen Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter,⁷⁵ Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering⁷⁶ och Kommittén för barnets rättigheter.⁷⁷

Även EU:s byrå för grundläggande rättigheter har påtalat att det är ett problem att det i många medlemsländer saknas oberoende

⁷² *Concluding observations of the Human Rights Committee, Sweden*, CCPR/C/SWE/CO/6, 7 maj 2009, st. 4.

⁷³ *Concluding observations: Sweden*, CRC/C/SWE/CO/4, 12 juni 2009, st. 15 och 16; *Concluding observations of the Committee Against Torture, Sweden*, CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008, st. 25.

⁷⁴ *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Sweden*, A/HRC/15/11, 16 juni 2010.

⁷⁵ *General Comment No. 10, The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights*, E/C.12/1998/25, 14 december 1998.

⁷⁶ *General Recommendation XVII, Establishment of national institutions to facilitate implementation of the Convention*, A/48/18 s. 116, 25 mars 1993.

⁷⁷ *General Comment No. 2 (2002), The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child*, CRC/GC/2002/2, 15 november 2002.

nationella institutioner för mänskliga rättigheter med breda mandat som omfattar samtliga mänskliga rättigheter.⁷⁸

Min rekommendation är mot denna bakgrund sammanfattningsvis att regeringen snarast påbörjar arbetet med att inrätta ett oberoende nationellt organ med uppgiften att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige.

MR-delegationen har i sitt slutbetänkande valt att beteckna detta organ som en kommission för mänskliga rättigheter. Jag har där ställt mig bakom det förslaget. Myndighetens namn är naturligtvis inte avgörande. När det underlättar läsbarheten i det följande har även jag valt att här beteckna myndigheten som *Kommissionen för mänskliga rättigheter*, eller *MR-kommissionen*, oavsett vilken närmare organisationsstruktur eller beteckning den framtida institutionen kan komma att få.

MR-kommissionen bör inrättas som en ny myndighet

Som framgår av den översikt över befintliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter i Sverige som redovisas i MR-delegationens slutbetänkande, finns det ett flertal sådana vars uppgifter berör de mänskliga rättigheterna på ett eller annat sätt, men ingen som kan sägas utöva den samlade funktion som Parisprinciperna förutsätter.⁷⁹ De myndigheter som det skulle ligga närmast till hands att överväga att ge uppgiften att vara ett nationellt organ för mänskliga rättigheter är Justitieombudsmannen (JO), Justitiekanslern (JK), Diskrimineringsombudsmannen (DO), Barnombudsmannen (BO) och Forum för levande historia. Även Riksrevisionen behandlades i det här sammanhanget av MR-delegationen. Som framgår i det följande anser jag att det inte är lämpligt att lägga den uppgiften på någon av dessa myndigheter.

JO har till grundlagsstadgad uppgift att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar.⁸⁰ I den s.k. JO-instruktionen preciseras uppdraget. Här anges att ombudsmännen har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. De ska särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar saklighet och opar-

⁷⁸ *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, rapport från EU:s byrå för grundläggande rättigheter, 2010, s. 9.

⁷⁹ SOU 2010:70, s. 187 ff.

⁸⁰ 13 kap. 6 § regeringsformen, 8 kap. 11 § riksdagsordningen.

tiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. Ombudsmännen ska även verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. I JO-instruktionen föreskrivs också vissa begränsningar av JO:s tillsyn.⁸¹

Det bör i sammanhanget vidare uppmärksammas att JO i en framställning till riksdagen⁸² nyligen hemställt att JO-instruktionen ändras så att det klart framgår att ombudsmännen även har getts uppdraget att fullgöra de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan (*National Preventive Mechanism* – NPM) enligt det fakultativa protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT) som Sverige anslutit sig till. När detta skrivs är JO:s framställning alltjämt föremål för beredning inom riksdagen.

JO:s tillsyn, såsom den framgår av JO-instruktionen i dagsläget, utgår således från den svenska nationella rätten, inte från Sveriges fördragsenliga internationella förpliktelser. En ändring av instruktionen i syfte att tydliggöra ombudsmännens uppdrag som nationellt besöksorgan, i enlighet med JO:s nämnda framställan till riksdagen, skulle endast i mycket begränsad omfattning ändra på detta förhållande.

Jag har i avsnitt 4.3.1 föreslagit att JO:s tillsynsuppdrag enligt instruktionen bör förtydligas så att det där framgår att ombudsmännens kontroll innefattar också hur de som utövar den offentliga makten efterlever sina skyldigheter i förhållande till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Även efter en sådan ändring skulle dock JO:s uppdrag vara betydligt mera begränsat än vad som förutsätts för ett nationellt MR-organ enligt Parisprinciperna.

JO:s granskning är i huvudsak reaktiv och formell, det vill säga den tar sikte främst på huruvida de formella regelverk som finns följts av dem som arbetar i offentlig förvaltning. Ett nationellt organ som verkar enligt Parisprinciperna måste verka på ett mycket bredare sätt. Det ska utgå från alla Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter och även göra bedömningar och lämna rekommendationer när det gäller förverkligandet av dessa rättigheter i materiell mening. Det förutsätter vidare en granskning och analys som även omfattar samhällsområden som i betydande utsträckning styrs av privata aktörer.

⁸¹ Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

⁸² 2010/11: JO2.

JO:s verksamhet domineras helt av prövningen av enskilda klagomål. Av de skäl som redovisas i det följande bör dock, enligt min mening, ett oberoende nationellt organ för mänskliga rättigheter för att tillföra ett verkligt mervärde i stället vara inriktat på att göra övergripande uppföljningar och undersökningar av situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna i Sverige, samt föreslå åtgärder för att förbättra den. Det bör därför inte ha till uppgift att pröva klagomål från enskilda om påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Att lägga uppgiften att vara en sådan oberoende nationell MR-institution som förutsätts enligt Parisprinciperna på JO, skulle alltså i praktiken innebära att JO-ämbetets sedan 200 år grundlagsfästa kontrollmakt måste förändras i grunden. Det kan enligt min mening inte komma i fråga att i det här sammanhanget föreslå en så genomgripande förändring.

JK:s uppgifter regleras i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och innebär att JK ska utöva tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynen omfattar bl.a. statliga och kommunala myndigheter samt domstolar. JK utövar även tillsyn över rättshjälpsystemet. Vidare ska JK, enligt förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern, vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

De flesta invändningar som nyss anförts mot att lägga uppgiften att vara ett oberoende nationellt organ för mänskliga rättigheter på JO är relevanta också i förhållande till JK. Och inte heller JK har något uttryckligt uppdrag i förhållande till Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Att lägga uppgiften på JK får för övrigt anses uteslutet redan till följd av att JK *lyder under regeringen*⁸³ och är *regeringens* högste ombudsman.⁸⁴

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har till uppgift att utöva tillsyn över att diskrimineringslagen (2008:567) följs.⁸⁵ DO tar emot anmälningar från enskilda som anser sig ha blivit utsatta för diskriminering och har även rätt att föra talan i domstol i sådana ärenden för en enskild som medger det.⁸⁶ DO ska även utöva tillsyn över att arbetsgivare och vissa utbildningsanordnare fullgör

⁸³ 12 kap. 1 § regeringsformen.

⁸⁴ 1 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

⁸⁵ 1 § lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen och 4 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567).

⁸⁶ 6 kap. 2 § diskrimineringslagen (2008:567).

sina skyldigheter i fråga om aktiva åtgärder mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter.⁸⁷ Härutöver ska DO sammanfattningsvis allmänt verka mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter, genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter, informera och utbilda inom sitt ansvarsområde, följa den internationella utvecklingen, följa forskning samt hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering.⁸⁸

DO:s uppdrag omfattar slutligen bara vissa särskilt förbjudna diskrimineringsgrunder, nämligen kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder.⁸⁹

Inte heller DO:s uppdrag tar alltså uttrycklig utgångspunkt i Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Det är dessutom begränsat till att avse endast den del av de internationella människorättsnormerna som handlar om förbudet mot diskriminering, även om det på detta område också omfattar att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter. Och det omfattar, som sagt, endast vissa särskilt angivna diskrimineringsgrunder. Uppdraget är sålunda betydligt mera begränsat än vad som förutses för en nationell MR-institution enligt Parisprinciperna.

Redan dessa förhållanden talar emot att DO skulle ges uppgiften att vara ett sådant organ. En sådan ordning skulle kräva så betydande utvidgningar och förändringar av DO:s uppdrag att det snarast ändå vore att likställa med tillskapandet av en ny myndighet, samtidigt som inrättandet av denna och dess möjligheter att arbeta effektivt skulle försvåras av att hänsyn måste tas till bl.a. den organisationsstruktur, kompetenssammansättning och de resurser i övrigt som DO redan byggt upp och förfogar över. Det vore knappast någon idealisk start för en ny oberoende nationell MR-institution i Sverige.

Den avgörande invändningen mot DO som ett sådant organ är dock att DO främst har att dels pröva klagomål från enskilda som anser sig ha utsatts för behandling i strid med diskrimineringslagens bestämmelser, dels granska arbetsgivares och vissa utbildningsanordnares efterlevnad av lagens påbud om aktiva åtgärder för

⁸⁷ 4 kap. 1, 3-5 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

⁸⁸ 1-3 §§ lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

⁸⁹ 1 § lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen, 1 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567).

att främja lika rättigheter och möjligheter, uppgifter som ett nationellt MR-organ inte bör ha.

Barnombudsmannen skiljer ut sig bland förvaltningsmyndigheter på så sätt att dess uppdrag är tydligt baserat på en internationell människorättskonvention, FN:s konvention om barnets rättigheter.⁹⁰ Samtidigt är myndigheten alltså mycket tydligt specialiserad på endast denna del av de mänskliga rättigheterna. På motsvarande sätt som anförts beträffande DO skulle det därmed innebära en så pass fundamental förändring av BO som myndighet om uppdraget att vara nationell MR-institution lades här, att det närmast ändå vore att likställa med inrättandet av en helt ny myndighet. Även i det här fallet skulle en sådan omdaning dessutom riskera att väsentligt hämmas av den redan existerande myndighetsstrukturen. Förhågor har dessutom framförts om hur en sådan förändring skulle komma att negativt påverka BO:s under senare år successivt stärkta ställning som barns och ungas särskilda företrädare.

Forum för levande historia har visserligen ett uppdrag som tydligt avser mänskliga rättigheter, men det är samtidigt klart inriktat på utbildning, information och kultur med ett fokus på historiska erfarenheter av brott mot mänskligheten, främst Förintelsen.⁹¹ Inte heller Forum för levande historia bör därför lämpligen ges uppdraget att vara nationellt organ för de mänskliga rättigheterna i enlighet med Parisprinciperna.

Riksrevisionen är en myndighet med en starkt oberoende ställning, reglerad i grundlagen.⁹² Dess uppgift är att svara för årlig revision av statliga myndigheter och att granska dessas effektivitet. Syftet med den årliga revisionen är att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. En effektivitetsgranskning ska främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet.⁹³ Denna typ av granskning kan naturligtvis ha betydelse också för frågor om mänskliga rättigheter, men Riksrevisionens mandat får ändå, både när det gäller arbetsuppgifter och tillämpningsområde, anses helt skilja sig från vad som ska gälla för en nationell institution för mänskliga rättigheter. Det kan därför

⁹⁰ 1 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

⁹¹ 1 § förordningen (2007:1197) med instruktion för Forum för levande historia.

⁹² 13 kap. 7 § regeringsformen, 8 kap. 12 § riksdagsordningen.

⁹³ 4-5 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

inte heller vara aktuellt att lägga uppgiften att vara en sådan nationell institution på Riksrevisionen.

Sammanfattningsvis menar jag alltså att det inte finns någon befintlig myndighet som det vore lämpligt att lägga uppgiften på, att vara ett nationellt organ för mänskliga rättigheter i enlighet med Parisprinciperna. Jag rekommenderar därför att ett sådant organ i stället inrättas som en ny myndighet, t.ex. i form av en kommission för mänskliga rättigheter.

Huvudmannaskap och oberoende ställning

FN:s medlemsstater enades 1993 om den s.k. Wiendeklarationen. Bland de ämnen som togs upp där fanns också, som nämnts, en rekommendation till staterna att inrätta nationella organ till skydd för och främjande av de mänskliga rättigheterna i enlighet med Parisprinciperna. I deklARATIONEN slogs fast att det är varje stats rätt att själv avgöra den struktur för ett sådant organ som passar bäst med hänsyn till de nationella förhållandena.⁹⁴ Samtidigt följer av Parisprinciperna vissa grundläggande krav som alla sådana nationella organ ska uppfylla. Bland dessa återfinns ett krav på oberoende ställning. Det utvecklas närmare i FN:s handbok med riktlinjer för inrättandet av nationella MR-institutioner.⁹⁵

En offentligt organ för mänskliga rättigheter kan aldrig vara helt och hållet oberoende från staten. I så fall är det knappast längre ett offentligt organ utan en fristående icke-statlig organisation. Kravet på oberoende ställning blir därmed med nödvändighet relativt och främst en fråga om hur verksamheten styrs och finansieras samt hur dess ledning tillsätts och byts ut.

Ett grundläggande krav enligt Parisprinciperna är att den nationella MR-institutionens uppdrag ska vara reglerat i lag. Det behöver inte vara en lag på konstitutionell nivå, men av formuleringen av principernas originaltext – *”shall be clearly set forth in a constitutional or legislative text”* – kan den slutsatsen dras att det är grundlagsreglering som bör övervägas som förstahandsalternativ. Det är också min rekommendation.

⁹⁴ Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23, del I, st. 36.

⁹⁵ *National Human Rights Institutions - a Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, United Nations Centre for Human Rights, Professional Training Series, No. 4, 1995, s. 10 ff.

Riksdagen eller regeringen som huvudman för MR-kommissionen?

Parisprinciperna ställer inga krav på vilken del av statsmakten som det nationella organet i formell mening ska vara underställt. Det står alltså varje stat fritt att inrätta sitt organ som en myndighet under parlamentet eller under regeringen. Däremot framgår av principerna uttryckligen att organet ska vara oberoende från regeringens styrning. Det ska även ha möjlighet att framföra sina synpunkter på alla frågor om mänskliga rättigheter till såväl regeringen som till parlamentet och till andra relevanta aktörer.

I FN:s handbok med riktlinjer för inrättandet av nationella MR-institutioner betonas också att utformningen av den lag enligt vilken organet inrättas är av avgörande betydelse; här framhålls särskilt vikten av att lagen ger garantier för organets möjligheter att effektivt verka självständigt och utan styrning från regeringen. Som ett sätt att åstadkomma det nämns också uttryckligen möjligheten att låta organet lyda direkt under parlamentet, alternativt under statschefen. Sistnämnda alternativ kan inte bli aktuellt för svenskt vidkommande.

Det är, enligt min mening, inte direkt avgörande för en svensk MR-kommissions oberoende ställning huruvida den inrättas som en myndighet under regeringen eller under riksdagen. Även sådant som utformningen av den lag som styr organets verksamhet och villkoren för dess finansiella styrning är av mycket stor betydelse härvidlag. Av Parisprincipernas utformning kan dock den slutsatsen dras att det är ett inrättande under riksdagen som bör vara huvudalternativet. Dessutom är det regeringen som har att svara för förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Det framstår då som en mindre bra lösning att det organ som bl.a. ska undersöka hur dessa åtaganden efterlevs, inrättas som en myndighet under regeringen, med den lydadsplikt som konstitutionellt följer med det, även med beaktande av möjligheterna att lagstiftningsvägen ge MR-kommissionen en starkt oberoende ställning.

Sambandet mellan finansiell och operationell självständighet är uppenbart. Därför föreskrivs också i Parisprinciperna att ett nationellt MR-organ måste tillförsäkras tillräckliga budgetmedel som också ställs till förfogande på ett sådant sätt att det kan ha egna lokaler och anställd personal. Som ett bra exempel nämns i FN:s riktlinjer att organet ges rätten att själv formulera sina budgetäskanden och framställa dem direkt till parlamentet. Parlamentets roll enligt

den modellen bör sedan i sin tur begränsas till att, förutom att besluta om budgetanslaget, omfatta en formell granskning av det nationella MR-organets ekonomiska redovisning. Oavsett vilket system för budgetallokering som väljs betonas i FN:s riktlinjer vikten av att organets budgetmedel inte knyts direkt till något departement eller motsvarande inom regeringsadministrationen. Syftet med det är att förhindra möjligheten att organets budgetförutsättningar ändras under hand av regeringen. Även dessa faktorer talar för att en svensk MR-kommission ska svara inför riksdagen snarare än inför regeringen.

Sammantaget rekommenderar jag att regeringens fortsatta arbete med att inrätta en kommission för mänskliga rättigheter enligt Parisprinciperna tar sin utgångspunkt i att kommissionen bör vara en myndighet under riksdagen.

En ledning med en starkt självständig ställning

Ingen institution kommer att kunna vara mera oberoende än de personer som den består av. Därför blir det viktigt med lagfästa regler för hur ledningen för MR-kommissionen utses och byts ut. Dessa bör utformas så att de främjar största möjliga självständighet. Det innebär bl.a. att ledningen inte bör förordnas för alltför kort tid och att den inte annat än under exceptionella förhållanden kan tvingas lämna sitt uppdrag i förtid.

En särskild fråga är om ledningen ska kunna förordnas för mer än en period. Parisprinciperna tillåter det och det kan anföras argument både för och emot en sådan ordning. En ledning som inte kan omförordnas kan å ena sidan tänkas få ett starkare oberoende eftersom den inte kan misstänkas för att anpassa sina ställningstaganden för att bli utsedd för ytterligare en period. Å andra sidan kan en "enperiodslösning" göra att förordnandeperioden måste göras längre än annars för att det ska vara möjligt att attrahera kvalificerade personer till att kandidera. Det kan in sin tur leda till stelhet och bristande förnyelse. En ordning där ledningen kan omförordnas medger i stället förordnandeperioder som inte är alltför långa och kan ge större möjlighet till balans mellan behovet av kontinuitet och förnyelse.

I Sverige finns exempel på båda lösningarna inom olika delar av riksdagens kontrollmakt. Riksdagens ombudsmän (JO) väljs sålun-

da för en fyraårsperiod och kan väljas för flera sådana perioder.⁹⁶ Riksrevisorerna, däremot, som är ett långt senare tillkommet organ, väljs för en period av sju år utan möjlighet till omval.⁹⁷

Min rekommendation är att ledningen för MR-kommissionen, på samma sätt som riksrevisorerna, utses för en sjuårsperiod utan möjlighet till omförordnande. Det är också den lösning som MR-delegationen förespråkade i sitt slutbetänkande.⁹⁸ Jag har också där ställt mig bakom det förslaget.

När det gäller möjligheterna att i förtid skilja en person i ledningen för MR-kommissionen från sitt uppdrag är det, som nämnts, viktigt för organets självständiga ställning att så bara kan ske i mycket speciella situationer. När det gäller JO stadgas i riksdagsordningen att riksdagen, på förslag av Konstitutionsutskottet, får entlediga en ombudsman som inte har riksdagens förtroende.⁹⁹ Det kan ifrågasättas om inte den regeln ger alltför stort utrymme för huvudmannens skönsmässiga bedömning. I fråga om riksrevisorerna gäller i stället att en riksrevisor kan skiljas från sitt uppdrag endast om hon eller han inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.¹⁰⁰ Min rekommendation är att den lagbestämmelse som bör reglera möjligheterna att i förväg skilja en person i ledningen för MR-kommissionen från uppdraget utformas med förebild i vad som gäller för riksrevisorerna.

MR-organets uppgifter m.m.

Målet med den nu aktuella handlingsplanen för mänskliga rättigheter har varit att skapa full respekt för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige. För att nå det målet är det viktigt med helhetsgrepp, samordning och systematik i arbetet. Som jag återkommande berört i det här betänkandet kräver vidare ett sådant systematiskt nationellt MR-arbete att ansvaret för förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter integreras i och verksamhetsanpassas till all ordinarie offentlig verksamhet på såväl nationell som regional och lokal nivå. Syftet med att inrätta en MR-kommission är inte att den skulle ta över de

⁹⁶ 8 kap. 11 § fjärde stycket riksdagsordningen (RO).

⁹⁷ 8 kap. 12 § andra stycket RO.

⁹⁸ SOU 2010:70, s. 385.

⁹⁹ 8 kap. 11 § fjärde stycket RO.

¹⁰⁰ 13 kap. 8 § fjärde stycket regeringsformen.

uppgifterna från andra delar av den offentliga förvaltningen utan att den på ett övergripande plan ska följa hur Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter omsätts och efterlevs i praktiken.

I det föregående har jag redogjort för Parisprincipernas krav när det gäller mandatet för nationella MR-organ. Även en svensk MR-kommission bör ges ett mandat som innehåller dessa uppgifter. MR-delegationen har i sitt slutbetänkande lämnat ett förslag till hur Parisprincipernas krav kan anpassas till svensk författningsreglering. Jag har ställt mig bakom det förslaget.

Förslaget innebär att det nationella MR-organet bör ges uppgiften att:

- undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras i Sverige samt föreslå åtgärder för att förbättra situationen,
- föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att säkerställa att Sveriges internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna uppfylls,
- ha kontakter med internationella organisationer och även i övrigt delta i internationellt samarbete om frågor som rör de mänskliga rättigheterna, samt
- främja utbildning, forskning och kompetensutveckling, information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Min rekommendation är att lagregleringen av det oberoende MR-organets uppgifter utformas i enlighet med detta förslag.

Det ingår inte i mitt utvärderingsuppdrag att lägga fram färdiga förslag till författningsreglering utan endast att lämna rekommendationer som underlag för regeringens fortsatta systematiska MR-arbete. Det ligger i sakens natur att sådana rekommendationer inte heller kan omfatta alla aspekter på en svensk MR-kommissions organisation, uppgifter och befogenheter. Här har jag behandlat endast några av huvuddragen härvidlag. Ytterligare en sådan aspekt som förtjänar att nämnas särskilt, och som också framhålls i FN:s riktlinjer för inrättandet av nationella MR-organ, är rätten för ett sådant organ att själv besluta om sin närmare organisation. Det bör naturligtvis gälla också för en svensk MR-kommission.

Det finns alltså anledning att understryka att ett flertal andra frågor måste övervägas i det fortsatta arbetet med att inrätta MR-kommissionen. Ett exempel på sådana frågor som bör tydligt lagregleras är i vilken utsträckning och på vilket sätt andra offentliga organ bör ha en skyldighet att samarbeta med det nationella MR-organet och bistå det med information eller på andra sätt. Ett annat är behovet av särskilda sekretessregler, inklusive undantag från sekretess som annars gäller hos andra myndigheter och överföring av sekretess från dessa till MR-kommissionen.

Prövning av enskilda klagomål

En särskild fråga rör huruvida MR-kommissionen också ska kunna pröva klagomål från enskilda om att deras mänskliga rättigheter trätts för när. Parisprinciperna behandlar det som en möjlig, men inte nödvändig, uppgift för sådana organ.

Det är uppenbart att enskildas klagomål om brister när det gäller skyddet för de mänskliga rättigheterna kan utgöra ett värdefullt material när det gäller att bilda sig en uppfattning om läget i landet när det gäller efterlevnaden av olika konventionsbaserade rättigheter. Det skulle tala för att MR-kommissionen skulle ges behörighet att på ett eller annat sätt pröva sådana klagomål.

Andra skäl talar emellertid enligt min mening starkt emot en sådan ordning. I dag finns inte någon samlad central aktör i Sverige som på ett övergripande sätt kan undersöka och rapportera om situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Mervärdet av att inrätta en MR-kommission enligt Parisprinciperna ligger, enligt min mening, främst i att råda bot på just den bristen.

I många situationer – om än inte alls i alla – finns redan olika instanser att vända sig till för enskilda som upplever sig ha fått sina mänskliga rättigheter åsidosatta. Många av dessa prövningsmöjligheter är inte idealiskt utformade ur ett människorättsperspektiv, men de finns där.

Sålunda kan den som anser sig diskriminerad i många fall vända sig till Diskrimineringsombudsmannen. Beslut av offentliga instanser i ärenden som rör enskildas rättigheter kan i stor utsträckning överklagas till förvaltningsdomstol. Dåligt bemötande inom hälso- och sjukvården kan anmälas till landstingens patientnämnder och direkta felaktigheter i samband med medicinsk behandling kan prövas av Socialstyrelsen. Myndighetsföreträdare som inte sköter

sina åligganden i kontakter med enskilda kan anmälas till JO, som ytterst kan väcka åtal för t.ex. tjänstefel. Den enskilde har också möjlighet att själv väcka en civilrättslig talan i domstol mot staten eller en kommun för fel eller försummelser.¹⁰¹ I sådana fall där Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen anses ha satts åt sidan kan talan dessutom numera i vissa fall föras även med stöd direkt av konventionen, alltså också i sådana fall där det inte finns några interna svenska regler som möjliggör en sådan process.¹⁰² Rättshjälpslagen (1996:1619) ger vissa möjligheter att få ekonomiskt stöd från det allmänna för att kunna täcka kostnader för rättsligt biträde och för bevisning. Den som utsatts för brott kan många gånger få sin talan om ersättning från gärningsmannen förd genom allmän åklagare.¹⁰³ Och i vissa fall kan brottsoffer få stöd i form av att ett särskilt målsägandebiträde förordnas på det allmännas bekostnad.¹⁰⁴

Den information som kan komma MR-kommissionen till godo som en bieffekt av enskild ärendehantering, och som kan bidra till bedömningen av situationen för de mänskliga rättigheterna på ett visst samhällsområde ska visserligen, som nämnts här, inte underkattas. Sådan information bör emellertid kunna inhämtas även utan att MR-kommissionen själv handlägger enskilda klagomål. Det kan ske t.ex. genom samarbete med andra aktörer som har att hantera enskilda klagomål inom sina ansvarsområden, genom kontakter med lokala anti-diskrimineringsverksamheter eller centrala frivilligorganisationer för mänskliga rättigheter, liksom genom egna eller andras tematiska undersökningar av MR-situationen i landet.

Av avgörande betydelse är vidare enligt min mening vad de erfarenheter från andra offentliga organ som getts i uppdrag både att pröva enskilda klagomål och att utöva en mera övergripande, strukturerad, tillsyn visar. Och det är att klagomålshanteringen kräver så pass mycket resurser att möjligheterna att fullfölja uppdraget i övrigt ofta blir mycket begränsade. Så har visat sig bli fallet hos Justitieombudsmännen, vars inspektionsverksamhet tvingats minska i takt med att antalet inkomna enskilda klagomål ökat stort. Under verksamhetsåret 1 juli 2008–30 juni 2009 inregistrerades hos ombudsmännen över 6 700 nya klagomålsärenden, det största antalet i JO:s historia.¹⁰⁵ Även vid Diskrimineringsombudsmannen är antalet inkomna enskilda klagomål stort, 2 537 stycken under år

¹⁰¹ 3 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen (1972:207).

¹⁰² NJA 2005 s. 462, NJA 2007 s. 295, NJA 2007 s. 584 samt NJA 2009 s. 463.

¹⁰³ 22 kap. 2 § rättegångsbalken.

¹⁰⁴ Lag (1988:609) om målsägandebiträde.

¹⁰⁵ Se JO:s ämbetsberättelse 2009/10, s. 14.

2009.¹⁰⁶ Under samma tid avslutades 1 635 ärenden. Under första halvåret 2010 kom det enligt DO:s halvårsstatistik in 1 572 anmälningar.

En myndighet som enligt sitt uppdrag har att handlägga klagomål från enskilda är skyldig att också göra det. Med hänsyn till förvaltningslagens regler om sådan handläggning är det inte heller för svarbart att sådana ärenden blir liggande utan åtgärder eller att deras handläggning drar ut oskäligen på tiden på grund av att myndigheten också har andra uppgifter. Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) gäller att myndigheterna ska handlägga ärenden från enskilda så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Det finns all anledning att anta att trenden med en kontinuerlig ökning av enskilda klagomål som har pågått vid myndigheter som JO och DO också skulle drabba en svensk MR-kommission om den ges befogenhet att handlägga enskilda klagomål. Med tanke på dess mycket breda ansvarsområde som skulle täcka alla de mänskliga rättigheterna, kan det bli fråga om ett mycket stort antal ärenden som då måste handläggas på ett så bra och effektivt sätt som möjligt. Risken är då stor att MR-kommissionen inte i praktiken skulle ha möjlighet att själv styra över sitt arbete och sina prioriteringar. Därmed riskerar också det främsta mervärdet med inrättandet av kommissionen att gå om intet.

I sammanhanget har jag även övervägt möjligheten att kommissionen skulle ges endast en begränsad befogenhet att undantagsvis föra talan för enskilda, nämligen om en tvist är av särskild betydelse för rättstillämpningen eller om den annars är av särskilt intresse för upprätthållandet av respekten för enskildas mänskliga rättigheter.

En liknande ordning gäller för närvarande på konsumentområdet. Enligt lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister får Konsumentombudsmannen (KO) biträda en konsument som ombud vid allmän domstol och Kronofogdemyndigheten, om tvisten är av betydelse för rättstillämpningen eller om det annars finns ett allmänt konsumentintresse av att tvisten prövas. Lagen gäller nu endast för en begränsad tidsperiod, nämligen till utgången av december månad 2011, men föreslås i en departementspromemoria bli permanent.¹⁰⁷

Även för de tidigare tematiska diskrimineringsombudsmännen fanns under en period en motsvarande begränsning när det gällde

¹⁰⁶ Se Årsredovisning för Diskrimineringsombudsmannen för år 2009, s. 30.

¹⁰⁷ Ds 2010:48.

att företräda enskilda i domstol. Enligt lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning följde sålunda av 24 § att Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning fick föra talan för en enskild arbetstagarare eller arbetssökande, om den enskilde medgav det och om ombudsmannen fann att en dom i tvisten var betydelsefull för rättstillämpningen eller det annars fanns särskilda skäl för det. Motsvarande begränsning gällde också för Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och Handikappombudsmannen.¹⁰⁸

En avgörande invändning även mot en befogenhet att föra talan för enskilda som är begränsad på detta sätt är emellertid att det likväl skulle krävas avsevärda resurser för att gå igenom anmälningar om att enskildas mänskliga rättigheter trätts för när, för att kunna avgöra om ett sådant klagomål kan tänkas ha betydelse för rättstillämpningen eller annars vara av särskilt stor betydelse för upprätthållandet av respekten för enskildas mänskliga rättigheter. Därmed gör sig den avgörande invändningen mot att låta kommissionens uppdrag omfatta prövning av enskilda anmälningar gällande med näst intill samma styrka även mot en sådan mer begränsad befogenhet.

Sammantaget gör jag alltså den bedömningen att MR-kommissionen inte bör ha till uppgift att pröva klagomål från enskilda om att deras mänskliga rättigheter har trätts för när.

En roll som intervenient, sakkunnig eller "Amicus Curiae"?

En viktig uppgift för ett oberoende nationellt MR-organ enligt Parisprinciperna är att kunna lämna synpunkter både på befintlig lagstiftning och på författningsförslag, i syfte att säkerställa att nationell lagstiftning och praxis står i överensstämmelse med de internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som landet har anslutit sig till. Den uppgiften kan för en svensk MR-kommissions del delvis, men bara delvis, fullgöras genom ett aktivt deltagande i remissförfaranden och genom att organet på eget initiativ föreslår regeringen författningsändringar.

¹⁰⁸ 46 § jämställdhetslagen (1991:433); 37 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning; 25 § lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder (samtliga upphävda).

Utvecklingen när det gäller säkerställandet av enskildas mänskliga rättigheter påverkas emellertid också av t.ex. praxis vid myndigheter och domstolar vad gäller tolkning och tillämpning av gällande lagstiftning, ett förhållande som alltså beaktats redan vid utformningen av Parisprinciperna. Ett sätt för MR-kommissionen att fylla sin uppgift och bidra till utvecklingen av rättstillämpningen härvidlag vore naturligtvis att föra talan för enskilda i mål och ärenden som rör de mänskliga rättigheterna. På de grunder som nyss redovisats har jag dock för min del stannat vid att rekommendera att kommissionen inte ska ha till uppgift att handlägga enskilda klagomål. Då blir det inte heller aktuellt att föra någon enskilds talan i domstol.

Frågan är då om det finns andra sätt för MR-kommissionen att lämna ett sådant bidrag till rättsutvecklingen. Den bakomliggande tanken är naturligtvis att kommissionen är en institution som besitter en starkt specialiserad kompetens inriktad på just skyddet för de mänskliga rättigheterna. Domstolarna skulle därför i vissa fall kunna dra nytta av om denna bistod med synpunkter med utgångspunkt i just denna sin särskilda kompetens.

I 14 kap. 9 § rättegångsbalken (RB) finns regler om s.k. intervention. Härigenom ges den som, utan att vara part i målet, kan göra sannolikt att saken rör hans eller hennes rätt, möjlighet att delta i rättegången på endera parts sida. En förutsättning för att rätt till intervention ska anses föreligga enligt nuvarande rättegångsregler är alltså att den sak som målet gäller rör någons "rätt". Vad som menas med det har varit föremål för omfattande diskussion i juridisk doktrin.¹⁰⁹ Emellertid torde det stå klart att MR-kommissionen inte endast i egenskap av oberoende nationellt organ för de mänskliga rättigheterna, skulle kunna anses vara berörd av en rättssak på det sätt som krävs för att kunna uppträda som intervenient i en rättegång enligt 14 kap. 9 § RB.

En möjlighet vore att i samband med arbetet med att inrätta MR-kommissionen också överväga att utvidga möjligheterna till intervention enligt rättegångsbalken så att MR-kommissionen kan ges en rätt att träda in och delta som intervenient exempelvis i sådan mål som bedöms vara av stor betydelse för rättstillämpningen när det gäller Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

¹⁰⁹ Se om denna diskussion i Fitger, Rättegångsbalken (1 november 2010, Zeteo), kommentaren till 14 kap. 9 §.

Även rättegångsbalkens regler om yttranden av sakkunniga skulle kunna erbjuda en möjlighet för MR-kommissionen att bistå domstolarna med särskild sakkunskap i mål om frågor som rör mänskliga rättigheter. Enligt 40 kap. 1 § RB får rätten inhämta yttrande t.ex. av en myndighet när det behövs för prövning av en fråga som kräver särskild fackkunskap. Det kan därför övervägas att i förarbetena till den lagstiftning varigenom MR-kommissionen inrättas, erinra om just denna möjlighet.

Ett problem i sammanhanget är emellertid att den aktuella bestämmelsen i rättegångsbalken inte ger kommissionen någon rätt att avge sakkunnigyttande. Den ger endast domstolen en oförbindande möjlighet att begära ett sådant om den anser det vara befogat. Det kan därför finnas skäl att även överväga ny eller ändrad lagstiftning som skulle ge MR-kommissionen en sådan självständig rätt, alltså att uppträda som s.k. *amicus curiae*.

Begreppet *amicus curiae*, som går tillbaka till romersk rätt, betyder ”vän till domstolen” och betecknar någon som, utan att ha något partsintresse i en pågående tvist, erbjuder domstolen information eller synpunkter framförallt på någon rättsfråga som är av betydelse för avgörandet av tvisten. För andra ”vänner till domstolen” än offentliga organ krävs ofta tillstånd av den aktuella domstolen i det enskilda fallet för att få lämna ett sådant *amicus*-utlåtande.

Rollen som *amicus curiae* har en stark ställning sedan lång tid i framförallt länder med rättssystem som präglas av s.k. common law-tradition, men även i internationell rätt, inte minst då i mål och ärenden som rör grundläggande rättighetsfrågor. Sålunda är *amicus*-yttranden vanligt förekommande exempelvis i processer vid Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna.

Amicus-figuren som sådan har däremot inte funnits i svensk rätts-tradition, även om framförallt den nämnda möjligheten för domstolarna att förordna om inhämtande av sakkunnigyttanden är närbesläktad med denna rättsfigur. Helt främmande är den dock inte heller i svensk rätt. Ett exempel är att Konkurrensverket, med stöd av artikel 15.3 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget,¹¹⁰ som är direkt tillämplig i svensk rätt, får på eget initiativ lämna skriftliga yttranden till svensk domstol i mål om förbjudna kartellbildningar eller missbruk av dominerande marknadsställning.

¹¹⁰ Efter Lissabonfördragets ikraftträdande betecknade som artikel 101 respektive 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Det är naturligtvis inte möjligt att här uttömmande diskutera vilka befogenheter som bör ges MR-kommissionen när det gäller dess möjligheter att, genom intervention i rättegång, sakkunnigutlåtanden till domstol, en ny roll som *amicus curiae* eller på annat sätt, bidra till utvecklingen av rättstillämpningen i frågor om de mänskliga rättigheterna. Inom ramen för ett fortsatt arbete med att inrätta en MR-kommission enligt Parisprinciperna bör dock även närmare övervägas de olika möjligheter som jag har skisserat här när det gäller en sådan roll för kommissionen.

6.4 Stärkt kunskap och medvetenhet om mänskliga rättigheter

Regeringen angav i handlingsplanen, som nämnts, *full respekt* för de mänskliga rättigheterna (regeringens kursivering) som sitt långsiktiga mål avseende arbetet med de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige. Med detta avsågs att de mänskliga rättigheterna, såsom de uttrycks genom Sveriges internationella åtaganden, inte får kränkas. Den svenska rättsordningen ska stå i överensstämmelse med de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har anslutit sig till, och konventionerna ska följas på såväl nationell som kommunal nivå.

En viktig del i arbetet för att uppnå målet full respekt för de mänskliga rättigheterna är, som regeringen konstaterade i det sammanhanget, att öka kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna. Det gäller såväl den offentliga sektorn, dvs. de myndigheter, domstolar, kommuner och landsting som har skyldigheten att respektera de mänskliga rättigheterna, som den allmänhet som har att känna till, tillvarata och bevaka sina rättigheter.¹¹¹

Informations- och utbildningsåtgärder för att säkerställa förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter är dessutom i sig en del av dessa åtaganden. Enligt artikel 26 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna ska utbildning som ges syfta till bl.a. att stärka respekten för människans grundläggande fri- och rättigheter. Motsvarande framgår också av artikel 13.1 i FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Också i FN:s barnkonvention, artikel 28 och 29,

¹¹¹ Handlingsplanen, s. 12.

sägs det att utbildningen bland annat ska inriktas på att utveckla en respekt för mänskliga rättigheter.

Även i FN:s handbok med riktlinjer för arbetet med handlingsplaner för mänskliga rättigheter framhålls utbildning som ett viktigt verktyg för att en rättighetskultur ska kunna utvecklas. I handboken betonas sålunda behovet av utbildning om mänskliga rättigheter på alla nivåer av utbildningssystemet – förskola, grundskola, gymnasium och högskola – samt för alla personer verksamma inom den offentliga förvaltningen.¹¹² Särskilt betydelsefullt är det emellertid när det gäller sådan verksamhet där risken för allvarliga ingrepp i enskildas mänskliga rättigheter är som störst, t.ex. inom polisen, kriminalvården och andra institutioner där människor finns som är föremål för frihetsberövanden av olika slag.¹¹³

I det följande behandlas några aspekter på frågan om utbildningens roll för att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige. Behovet av utbildning för Regeringskansliets chefer och handläggare har jag behandlat särskilt i avsnitt 4.1.3.

6.4.1 Mänskliga rättigheter i högskoleutbildningar och examensbeskrivningar

Rekommendation: Regeringen bör med hjälp av Högskoleverket följa upp och vidareutveckla arbetet med att säkerställa att olika yrkesutbildningar på högskolenivå ger sådana kunskaper och färdigheter om de mänskliga rättigheterna som kan ha betydelse för den framtida yrkesutövningen.

Enligt *åtgärd 118* i handlingsplanen avsåg regeringen att ge Högskoleverket i uppdrag att utreda hur de mänskliga rättigheterna behandlas i högskoleutbildningar där sådan kunskap kan anses vara av stor betydelse för den framtida yrkesutövningen. I *åtgärd 119* aviserade regeringen att den skulle överväga om det finns behov av att föra in krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna i relevanta examensbeskrivningar för yrkesexamina, eller om det är möjligt att på annat sätt lyfta fram kunskaper om de mänskliga rättigheterna i den högre utbildningen.

¹¹² *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series No. 10, United Nations, 29 augusti 2002 (FN:s handbok), s. 82-83.

¹¹³ FN:s handbok, s. 10.

I Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanens åtgärder redovisas i fråga om *åtgärd 118* att Högskoleverkets rapport visat att undervisning om mänskliga rättigheter förekommer i så gott som samtliga av de undersökta yrkesutbildningarna, integrerat i kurser och program samt kombinerat med särskilda inslag. Undervisningen beskrivs här som bred och innehållsrik, innefattandes flera områden, från konventionstexter om mänskliga rättigheter, jämställdhet, samt yrkes- och forskningsetiska riktlinjer till situationer för olika sociala grupper i Sverige och utomlands. Några goda exempel på sådana utbildningar nämns också här.¹¹⁴

När det gäller *åtgärd 119* framgår av Regeringskansliets uppföljning att regeringen genomfört ändringar i examensordningen i högskoleförordningen.¹¹⁵ I examensbeskrivningarna för ett antal examina (examen för arbetsterapeut, audionom, biomedicinsk analytiker, dietist, folkhögskolelärare, optiker, ortopedingenjör, receptarie, röntgensjuksköterska, sjukgymnast, sjuksköterska, socio- nom, studie- och yrkesvägledare, tandhygienist, apotekare, barn- morska, civilekonom, jurist, logoped, läkare, psykolog, psykoterapeut, sjukhusfysiker, specialistsjuksköterska, specialpedagog, tand- läkare, lärare) anges att studenten för att få examen ska visa en värderingsförmåga och ett förhållningssätt i vissa angivna avseenden, varvid ska beaktas också de mänskliga rättigheterna. Dessa nya bestämmelser tillämpas på utbildning från och med den 1 juli 2007.

Slutsatser och rekommendationer

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige behandlade i sitt slutbetänkande även behovet av utbildning och kompetensutveckling om de mänskliga rättigheterna. Jag har där ställt mig bakom delegationens förslag om bl.a. behovet av tydliga formuleringar om utbildning om de mänskliga rättigheterna i läroplaner och kursplaner för det allmänna skolväsendet, liksom i examensbeskrivningarna för vissa yrkesutbildningar utöver dem som sedan år 2007 har sådana krav.¹¹⁶

Som MR-delegationen särskilt påpekat i det här sammanhanget, bär personer som är verksamma inom stat och kommun i sin yrkes-

¹¹⁴ *Undervisning om mänskliga rättigheter i högskolan*, Högskoleverkets rapport 2008:43 R.

¹¹⁵ Högskoleförordningen (1993:100), bilaga 2.

¹¹⁶ SOU 2010:70, s. 431 ff.

roll den offentliga sektorns skyldigheter i förhållande till den enskildes mänskliga rättigheter.

Utformning av lagstiftning och andra författningar ska ske i överensstämmelse med statens internationella åtaganden om de mänskliga rättigheterna. Rättstillämpning, såväl inom domstolsväsendet som inom statliga och kommunala myndigheter, ska följa principen om fördragskonform tolkning. Det innebär att den svenska lagstiftningen ska tolkas på ett sätt som överensstämmer med de konventioner om de mänskliga rättigheterna Sverige har anslutit sig till, så långt detta är möjligt inom ramen för den svenska lagstiftningens ordalydelse.

Allt detta förutsätter att personer som är verksamma inom den offentliga sektorn har tillräcklig kunskap om de mänskliga rättigheterna för att kunna identifiera när en konventionsrättighet aktualiseras i verksamheten i allmänhet och inför ett beslut som medger tolkningsutrymme i synnerhet.

De mänskliga rättigheterna utgör emellertid inte endast ett antal enstaka rättigheter. Tillsammans bildar de en helhet, ett normsystem som är utformat för att den offentliga makten ska utövas med en grundläggande respekt för individen. Utgångspunkten är att den offentliga makten utövas på medborgarnas uppdrag och för befolkningens skull. Det krävs därför insikt och förståelse om de mänskliga rättigheterna som en värdegrund för samhället, det vill säga att ett människorättsperspektiv tillämpas.¹¹⁷

Det är, enligt min mening, av central betydelse för att säkerställa förverkligandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige att en mångfald olika yrkesutbildningar tydligt innehåller verksamhetsanpassad utbildning om innebörden av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter och dessas konsekvenser i form av krav som ställs i den aktuella yrkesutövningen. Därmed blir det också nödvändigt att examenskraven omfattar sådana kunskaper och färdigheter.

Enligt Regeringskansliets uppföljning förekommer visserligen undervisning om de mänskliga rättigheterna i så gott som samtliga yrkesutbildningar som Högskoleverket undersökt. Krav på kunskaper om de mänskliga rättigheterna har också förts in i relevanta examensbeskrivningar för ett antal olika yrkesexamina.

Av Högskoleverkets rapport framgår emellertid att verket inte i sin undersökning av de olika yrkesutbildningarna har gjort någon värdering av *innehållet* i dessa i de här avseendena. Här framhålls

¹¹⁷ SOU 2010:70, s. 432.

också att de nya examensbeskrivningarna inte har inneburit någon större nyorientering. Lärarkompetensen inom området verkar inte heller ha utvecklats från den undervisning som fanns tidigare. De exempel på lärare med särskild kompetens inom området som redovisats för verket i undersökningen var också förhållandevis få. Och, framförallt, det saknades ofta tydliga lärandemål kopplade till examensbeskrivningarna, det vill säga mål för vilken kunskap som studenterna kan förväntas ha efter sin examen.

Samtidigt påpekar verket att lärosätena hade haft kort tid på sig att utveckla undervisningen om mänskliga rättigheter. Högskoleverket påpekade vidare att det borde vara möjligt att utveckla undervisningen genom en bättre samordning mellan de olika utbildningarna.

Sammantaget menar jag att det finns anledning för regeringen att framgent följa upp Högskoleverkets undersökning och eventuellt ge verket ett nytt uppdrag på det här området, i syfte att säkerställa att olika yrkesutbildningar på högskolenivå verkligen ger de kunskaper och färdigheter om de mänskliga rättigheterna som kan ha betydelse för den framtida yrkesutövningen.

6.4.2 Kompetensutveckling inom den offentliga förvaltningen och domstolsväsendet, m.m.

Rekommendationer:

- Regeringen bör i samråd med Domstolsverket överväga ytterligare åtgärder för att säkerställa en hög kompetens i domstolarna i fråga om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.
- Bland sådana åtgärder som bör vidtas ingår en inventering och analys av kunskapsläget och behovet av utbildning bland domarna.
- Det bör övervägas om det går att införa obligatoriska minimikrav på fortbildning också för de ordinarie domarna.
- Regeringen bör uppdraga åt Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) att utforma ett program för hur personal på olika nivåer inom statsförvaltningen långsiktigt och systematiskt ska ges verksamhetsanpassad utbildning om de mänskliga rättigheterna.

- Inom ramen för det arbete som jag föreslagit i avsnitt 6.3.4 med att inrätta en MR-kommission eller motsvarande nationellt organ för de mänskliga rättigheterna, bör även övervägas hur ansvarsfördelningen mellan ett sådant organ å ena sidan, samt Regeringskansliet, Forum för levande historia och andra relevanta förvaltningsmyndigheter å den andra, bör se ut när det gäller att sprida kunskap till allmänheten om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

Kompetensförsörjningen inom domstolsväsendet

Vid inkorporeringen av Europakonventionen i svensk rätt betonades betydelsen av information om konventionen till domstolar, myndigheter och allmänhet. Särskilt framhölls vikten av att domstolar och andra myndigheter gavs möjligheter att fortlöpande följa Europadomstolens rättspraxis.¹¹⁸

Frågan om kompetensförsörjningen inom domstolarna i det här avseendet behandlas också i den nu aktuella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna. Som regeringen betonade i handlingsplanen har domstolarna en central roll i förverkligandet av de mänskliga rättigheterna. Såsom en självständig och oberoende makt i förhållande till den offentliga förvaltningen utgör de den yttersta möjligheten för den enskilde att utkräva sina rättigheter. Domare måste därför också ha tillräcklig kunskap om Sveriges internationella åtaganden till skydd för enskildas mänskliga rättigheter för att kunna säkerställa en tillämpning av svensk rätt i enlighet med dessa åtaganden. Domstolsverket skulle därför, enligt vad regeringen angav inom ramen för *åtgärd 121* i handlingsplanen, ingå i den grupp av myndigheter som regeringen avsåg att koncentrera sig på när det gäller myndighetsstyrning i frågor om mänskliga rättigheter.

I Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanen anges att Domstolsverket i regleringsbrevet för år 2009 ålagts att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att integrera utbildning i EU-rätt och utbildning om Europakonventionen för mänskliga rättigheter i sina utbildningsinsatser för domare. Och i regleringsbrevet för år 2010 ålades verket att redovisa vidtagna åtgärder för att utveckla utbildningen för domare i EU-rätt och om Europakonventionen.

¹¹⁸ Prop. 1993/94:117, s. 46.

I sin årsredovisning för år 2009 rapporterade Domstolsverket att en integrering av europarätten (EU-rätten och Europakonventionen) finns i alla verkets utbildningar riktade mot ordinarie domare, fiskaler, föredragande, beredningsjurister och notarier. Inslaget omfattning sägs variera beroende på relevans. För år 2010 angavs kursutbudet komma att utvidgas med fler ämnen där europarätten är en väsentlig beståndsdel. Dessutom hade Domstolsverket tillhandahållit utbildning i europarätt som sådan, med utgångspunkt i de behov som domstolarna uppgett sig ha.

I årsredovisningen för år 2010 redovisar Domstolsverket att verkets Domstolsakademi ger att flertal kurser med EU-rättsliga inslag. Förutom kurser som renodlat behandlar europarätten uppmärksammas EU-rätten och Europakonventionen som ett naturligt inslag i alla utbildningar där den kan ha relevans, såsom familjerätt, processrätt, straffrätt, socialförsäkringsrätt, skatterätt och migrationsrätt.

Vidare informerar Domstolsverket på Sveriges Domstolars intranät om externa utbildningar – såväl nationella som internationella – som rör europarättsliga frågor samt bekostar deltagande i sådan utbildning. Domstolsverket erbjuder också möjligheter för personal i Sveriges Domstolar att delta i internationella aktiviteter genom utbytesverksamhet och seminarier. Aktiviteterna syftar till att deltagarna och därigenom domstolarna ska få del av en kompetenshöjning på det internationellt rättsliga området.

Domstolsverket organiserar vidare två gånger om året en veckolång studieresa för fiskalerna till Bryssel, Luxemburg och Strasbourg för att öka intresset för internationellt rättsligt samarbete. Programmet innehåller besök vid olika domstolar och institutioner samt ett stort antal föredrag.

Slutsatser och rekommendationer

Det är alltså, som jag särskilt berört i avsnitt 6.2.2 om konventionsrättigheternas ställning i den svenska rättstillämpningen, ovanligt att svenska myndigheter och domstolar, i vart fall uttryckligen, fäster avseende vid Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter, med undantag i viss mån för främst Europakonventionens bestämmelser rörande rätten till en rättvis rättegång

inom skälig tid, och då främst i fråga om rätten till muntlig förhandling.¹¹⁹

En grundförutsättning för att rättighetsperspektivet ska kunna få ett tydligt genomslag i rättstillämpningen är att det finns en stark kompetens hos såväl ordinarie som icke-ordinarie domare på alla nivåer inom domstolsväsendet när det gäller innebörden av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Det gäller i fråga om Europakonventionen och delar av EU-rätten, som gäller som direkt tillämplig svensk lag. Men det gäller också andra konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter, vilka ju, enligt principen om fördragskonform lagtolkning, ska läggas till grund för tolkningen och tillämpningen av alla svenska rättsregler så långt som detta alls är möjligt.

Kompetensförsörjningen i de svenska domstolarna när det gäller Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter har också tagits upp på olika sätt i den konsultationsprocess som varit en central del av det här utvärderingsuppdraget.

Som framgått av Domstolsverkets årsredovisningar tillhandahåller verket också utbildning i europarätt, synbarligen främst i EU-rättsliga frågor, i ett flertal olika sammanhang. Däremot framgår inte närmare av redovisningarna i vilken utsträckning och på vilket sätt dessa utbildningsinsatser fokuserar just på enskildas mänskliga rättigheter.

Såvitt jag kunnat utröna har det inte gjorts någon samlad undersökning av kunskapsläget bland domarna i det här avseendet under senare år. Domstolsverket genomförde emellertid, som tidigare nämnts, i slutet av år 2004 en enkätundersökning bland ordinarie domare om utbildning i och arbete med Europarätt. Någon samlad bearbetning och presentation av resultatet kom, enligt de uppgifter jag fått, aldrig till stånd. Trots det, och trots att det alltså gått ett antal år sedan undersökningen gjordes, finns det anledning att fästa uppmärksamheten på det resultat som Domstolsverkets preliminära sammanställning av undersökningen visade.

Svarsfrekvensen var drygt 60 procent. Nästan en fjärdedel av de svarande uppgav att de möter europarättsliga frågor varje vecka eller varje månad, och över 70 procent att de i varje fall hanterar sådana frågor några gånger om året. Endast drygt hälften av dem som svarat uppgav sig emellertid ha tillräckliga möjligheter att följa ut-

¹¹⁹ Se bl.a. SOU 2008:125, s. 401.

vecklingen på europarättsområdet och 80 procent av de svarande ansåg sig inte ha tillräckliga grundkunskaper på detta område.

På frågan om det är lätt att hitta information på Internet om europarättsliga frågor svarade 43 procent ja och 33 procent nej. Hela 24 procent av de svarande uppgav att de aldrig hade sökt efter någon sådan information på Internet.

Mycket av det tillgängliga rättsliga materialet när det gäller de mänskliga rättigheterna finns inte på svenska, i varje fall inte i sin helhet. Domstolsverkets nyhetsbrev med sammanfattningar på svenska av ett urval domar och beslut från Europadomstolen är, enligt min mening, ett utmärkt men begränsat verktyg i det sammanhanget.

Nivån på språkkunskaperna inom rättsväsendet är därför också av intresse här. I 2004 års undersökning bland de ordinarie domarna uppgav nästan hälften att de saknade kunskaper, utöver skolkunskaper, i något europeiskt språk; 28 procent uppgav sig ha sådana kunskaper i engelska och 11 procent i franska, de två viktigaste främmande språken när det gäller att ta del av rättsligt grundmaterial och internationell praxis om de mänskliga rättigheterna.

Domstolsverkets undersökning är som sagt några år gammal och den har inte blivit föremål för någon närmare sammanställning eller analys. Därmed ökar också möjligheterna till olika tolkningar av materialet. Att så många som en fjärdedel av de svarande aldrig uppgav sig ha sökt efter europarättsligt material på Internet skulle, åtminstone teoretiskt, kunna bero på att de har tillgång till informationen på annat sätt. Hur de som svarat tolkat frågorna om språkkunskaper ”utöver skolkunskaper” vet vi inte heller.

Även med dessa reservationer menar jag emellertid att resultatet av undersökningen ger anledning att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa en hög kompetens bland svenska domare i fråga om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Den slutsatsen har också bekräftats under utvärderingsarbetets gång genom dialogen med representanter för olika delar av statsförvaltningen.

En sak som särskilt lyfts fram är att många domare, också bland de ordinarie, efterfrågar mera utbildning och bättre verktyg på det här rättsområdet när de tillfrågas om saken. Samtidigt är det relativt få, framförallt ordinarie domare, som faktiskt deltar i sådan utbildning när den erbjuds. Ett skäl som angetts för det är att det av många inte upplevs som möjligt att vara borta från den ordinarie verksamheten för att delta i olika typer av utbildning; arbetsbelastningen på den egna domstolen tillåter i praktiken helt enkelt inte detta.

Sammanfattningsvis menar jag att regeringen tillsammans med Domstolsverket bör överväga vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa en hög kompetens i domstolarna i fråga om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Bland sådana åtgärder som bör vidtas ingår, enligt min uppfattning, en inventering och analys av kunskapsläget och behovet av utbildning bland domarna.

I det sammanhanget bör också övervägas om det går att införa vissa krav på obligatorisk fortbildning också för de ordinarie domarna, exempelvis med förebild i vad som gäller för advokater. Medlemmar i Sveriges advokatsamfund är skyldiga att delta i vidareutbildning under 18 timmar per år. Domare åtnjuter visserligen konstitutionellt ett stort mått av självständighet och frihet i utförandet av sina yrkesuppgifter, i syfte att säkerställa att de inte ska kunna utsättas för otillbörlig påverkan i sin dömande verksamhet. Denna – helt nödvändiga – självständighet bör dock knappast anses utgöra ett hinder mot att ställa krav på kontinuerlig kompetensutveckling.

Ett obligatorium av det slaget skulle också kunna bidra till att verksamheten vid domstolarna, liksom resurstilldelningen till dem, tydligare planeras och följs upp med utgångspunkt i att domarnas möjligheter att kontinuerligt utbilda sig ska vara något självklart.

Förvaltningsmyndigheternas kompetensförsörjning

Behovet att en större tydlighet i regeringens styrning av den offentliga förvaltningen när det gäller säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige har redan behandlats i avsnitt 4.2. I handlingsplanen behandlade regeringen också frågan om förvaltningsmyndigheternas kompetensförsörjning när det gäller de mänskliga rättigheterna.¹²⁰

Regeringen påminde här om att bl.a. utvärderaren av den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna starkt betonat betydelsen av kunskap om de mänskliga rättigheterna inom den offentliga sektorn. Regeringen sade sig dela den uppfattningen och tillade att kunskap om de mänskliga rättigheterna på alla nivåer i samhällsorganisationen utgör en av de allra viktigaste komponenterna i arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna. Regeringen förklarade vidare att det är angeläget att de utbildnings-

¹²⁰ Handlingsplanen, s. 104–107, 118–119.

insatser som genomförs är systematiska och följs upp, samt att de så långt möjligt anpassas till den situation där kunskaperna ska tillämpas.

Det är lätt att instämma i dessa synpunkter. MR-delegationen behandlade också frågan om information och utbildning inom den offentliga sektorn i sitt slutbetänkande och menade bl.a. att det är viktigt att en strategi utformas för hur statsanställda långsiktigt och systematiskt ska ges utbildning om de mänskliga rättigheterna.¹²¹ Jag har där ställt mig bakom delegationens ställningstaganden.

Delegationen kom på grundval av ett antal kartläggningar, utvärderingar och möten som ägt rum under utredningstiden, fram till den slutsatsen att många både offentliganställda och förtroendevalda anser att det är viktigt att ha kunskap om de mänskliga rättigheterna. Samtidigt uttrycker de ofta att det är oklart för dem hur deras specifika verksamhet och arbetsuppgifter är kopplade till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Det är en bild som har bekräftats även under konsultationsprocessen inom ramen för mitt utvärderingsuppdrag.

I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*¹²² gör regeringen bedömningen att det är angeläget att de statliga arbetsgivarna arbetar strategiskt med sin kompetensförsörjning. I propositionen betonas att det är en central del i regeringens årliga uppföljning av utvecklingen inom verksamhetsområdet statliga arbetsgivarfrågor att göra bedömningar av kompetensförsörjningen i staten. Regeringen framhåller vidare i budgetpropositionen för år 2010 att god kunskap om de mänskliga rättigheterna bland beslutsfattare främst inom den offentliga sektorn är en förutsättning för att regeringens långsiktiga mål, full respekt för de mänskliga rättigheterna, ska kunna uppfyllas.¹²³

Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) är en statlig myndighet med uppgift att bistå regeringen i frågor som rör strategisk kompetensförsörjning i statsförvaltningen. Krus genomför under 2010 och 2011 ett projekt om offentligt etos – en god förvaltningskultur. Utgångspunkten för projektet är en gemensam värdegrund i statsförvaltningen som grundar sig i demokratin och de mänskliga rättigheterna och eftersträvar rättssäkerhet, effektivitet och medborgarperspektiv. Insatser genomförs både på myndighets- och individnivå i syfte att bygga upp kunskapen om värdegrundsfrågor, bl.a. de mänsk-

¹²¹ SOU 2010:70, s. 442 ff.

¹²² Prop. 2009/10:175.

¹²³ Prop. 2009/10:1, Utgiftsområde 1, Rikets styrelse, s. 60.

liga rättigheterna. Enligt sitt uppdrag ska Krus även lämna förslag om hur nyanställda i staten fortsättningsvis ska introduceras i dessa frågor.

Krus myndighetsuppdrag har beröring med frågor om mänskliga rättigheter, t.ex. i fråga om hur nyanställda i staten ska introduceras i värdegrundsfrågor. Däremot finns det inte, såvitt kunnat utrönas, något samlat program för hur anställda på olika nivåer inom statsförvaltningen ska ges utbildning om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter. Sådan kunskap är, som regeringen framhöll både i handlingsplanen och i budgetpropositionen för år 2010, nödvändig för att respekten för de mänskliga rättigheterna ska kunna säkerställas. Regeringen bör därför uppdraga åt Krus att utforma ett sådant program för hur myndigheternas personal långsiktigt och systematiskt ska ges verksamhetsanpassad utbildning om de mänskliga rättigheterna.

I avsnitt 4.3.3 har jag också föreslagit att myndigheternas ansvar för förverkligandet av Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter, liksom ledningens ansvar för att säkerställa kompetensförsörjningen härvidlag, ska tydliggöras i myndighetsförordningen (2007:515).

Kunskap ger ”egenmakt” – information om de mänskliga rättigheterna till allmänheten

I regeringens proposition om en strategi för de nationella minoriteterna, *Från erkännande till egenmakt*,¹²⁴ diskuterar regeringen bl.a. vilka verktyg och förutsättningar som krävs för att människor ska kunna forma sin egen framtid, det vill säga betydelsen av vad regeringen valt att kalla för ”egenmakt”. Vad som sägs där om egenmaktens betydelse för de nationella minoriteterna gäller enligt min mening också generellt i ett samhälle, inte minst när det gäller möjligheterna att fullt ut kunna komma i åtnjutande av de mänskliga rättigheterna.

En ökad kunskap om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter stärker alltså alla människors egenmakt. En enskild individ som inte känner till sina rättigheter och inte förstår i vilket sammanhang hon eller han kan hävda dem, kommer knappast heller att försöka göra det.¹²⁵

¹²⁴ Prop. 2008/09:158.

¹²⁵ Jfr prop. 2008/09:158, s. 33–34, 51–54.

Information om de mänskliga rättigheterna måste därför också ses som en grundläggande och integrerad del av regeringens fortsatta systematiska MR-arbete i Sverige. I avsnitt 6.3.4 har jag föreslagit regeringen att påbörja arbetet med att inrätta ett oberoende nationellt organ med uppgiften att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige i enlighet med de s.k. Parisprinciperna, exempelvis i form av en kommission för mänskliga rättigheter. Ett sådant organ ska i enlighet därmed ha mandat att också främja information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

Även andra myndigheter har, eller bör ha, ett ansvar för t.ex. informationsspridning inom sitt ansvarsområde, också när det gäller sådan information som har koppling till de mänskliga rättigheterna. Ett tydligt sådant exempel är myndigheten Forum för levande historia. Inom ramen för ett arbete med att inrätta en MR-kommission, eller motsvarande nationellt organ för de mänskliga rättigheterna, bör även övervägas hur ansvarsfördelningen mellan ett sådant organ å ena sidan, samt Regeringskansliet, Forum för levande historia och andra relevanta förvaltningsmyndigheter å den andra, bör se ut när det gäller att sprida kunskap om Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

7 Några särskilda sakområden

Som jag framhållit i avsnitt 3.3.2 ligger det i sakens natur att det med den tid och de resurser som stått till mitt förfogande inte varit möjligt att för var och en av handlingsplanens 135 åtgärder utföra en granskning av åtgärdens bakgrund, syfte och innehåll, att självständigt undersöka i vilken omfattning och i så fall på vilket sätt ansvariga aktörer fullgjort sin uppgift, samt att undersöka och utvärdera åtgärdens effekter. Jag har istället, av nödvändighet, i stor utsträckning valt att fokusera min utvärdering på ett antal mer principiella frågeställningar med inriktning på metod och process, styrning, val av aktörer och så vidare.

Samtidigt har jag ansett det vara värdefullt att särskilt behandla några sakområden som jag bedömt vara av speciell betydelse i sammanhanget. I *åtgärd 102* i handlingsplanen slår regeringen fast att det folkrättsliga förbudet mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning är absolut. Det kan naturligtvis ifrågasättas om ett sådant rent konstaterande kan ses som en ”åtgärd” i egentlig mening. Samtidigt rör detta konstaterande en av de mest fundamentala mänskliga rättigheter man kan tänka sig och behandlingen av den, och närliggande frågor, hör därför självklart hemma i ett samlat dokument om skydd för och främjande av de mänskliga rättigheterna på nationell nivå i Sverige. Det finns därför också skäl för mig att särskilt beröra dem i den här utvärderingen.

I handlingsplanen återfinns visserligen frågan om tortyrförbudets ställning i ett avsnitt som handlar om asyl- och migrationsfrågor. Just på grund av dess absoluta karaktär får det emellertid anses relevant att behandla denna fråga i ett bredare sammanhang. Inte minst ett antal av de frågor som berörs i handlingsplanens avsnitt om rättsstatliga frågor¹ har dessutom nära samband med förbudet mot omänsklig eller förnedrande behandling och bestraffning. Jag

¹ Handlingsplanen, s. 83 ff.

har valt att behandla ett antal frågor av det här slaget under rubriken *Vissa rättsstatliga frågor* i avsnitt 7.1 i det följande.

Regeringen har på ett generellt plan i handlingsplanen för sin del anfört att det framgår av kartläggningen att diskriminering utgör det allvarligaste problemet när det gäller Sveriges förverkligande av mänskliga rättigheter på nationell nivå och att de flesta av åtgärderna i handlingsplanen tar sikte på att motverka diskriminering i alla dess former.² Därför har jag också valt att särskilt beröra *diskrimineringsfrågorna* i avsnitt 7.2.

I avsnitt 7.3 kommer att diskuteras *romernas situation i Sverige*. Romerna är, enligt 2 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, en av de officiellt erkända nationella minoriteterna i Sverige. De har därigenom också en särskild status som grupp i befolkningen. Den markeras även genom att det i regeringsformen stadgas att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.³ Det kan samtidigt knappast sättas i fråga att romerna i Sverige historiskt utsatts för allvarliga och systematiska övergrepp från det allmännas sida när det gäller de mänskliga rättigheterna. Även i nutid är romer förmodligen den grupp människor i det svenska samhället som är allra mest utsatt för fördomar och kränkande särbehandling och andra former av utestängning på de flesta samhällsområden. Det finns därför skäl att i det här sammanhanget också något beröra romernas situation särskilt.

Slutligen här kommer den svenska statsmaktens förhållande till *urfolket samerna* att diskuteras i avsnitt 7.4. Även här finns en historia av systematiska åsidosättanden av de mänskliga rättigheterna som, tillsammans med just det faktum att samerna är Sveriges enda urbefolkning och den folkrättsliga särställning som det ger upphov till, gör att det finns skäl att särskilt beröra frågan om en svensk urfolkspolitik här.

7.1 Vissa rättsstatliga frågor

Handlingsplanen innehåller ett antal åtgärder samlade under rubriken "rättsstatliga frågor". Bland dessa behandlas några frågor som enligt min mening är av särskild betydelse när det gäller Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter.

² Handlingsplanen, s. 21.

³ 1 kap. 2 § regeringsformen.

Staten har vad som brukar kallas för ett monopol på våldsanvändning, vilket tar sig uttryck bl.a. i att det under vissa förutsättningar betraktas som legitimt att företrädare för den offentliga makten använder sig av olika tvångsmedel, inklusive frihetsberövanden. Även användning av fysiskt våld kan sålunda vara godtagbart i vissa situationer. I en rättsstat måste emellertid statens våldsmonopol utövas under lagarna och det måste finnas effektiva system för att säkerställa att sådana befogenheter inte missbrukas.

Rätten till skydd mot sådant missbruk har därför också en central plats i flera internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna som Sverige är bundet av. Rätten till liv, frihet och personlig säkerhet omfattas av både Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Detsamma gäller rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid, vari inbegrips också sådant som rätt till viss information i samband med rättsliga förfaranden och rätt till juridiskt biträde. Ett förbud mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning återfinns också i båda dessa konventioner, liksom i FN:s särskilda konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och Europarådets konvention till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Även Europeiska rådet har i det s.k. Stockholmsprogrammet tagit upp behovet av unionsgemensamma åtgärder på detta område.⁴ Europeiska rådet ställer sig i programmet bakom ministerrådets (Rådet) s.k. Roadmap ("färdplan") för att stärka de processuella rättigheterna för personer som är misstänka eller åtalade för brott. I färdplanen, som beslutades av Rådet den 30 november 2009, sägs bl.a. följande.⁵

En hel del framsteg har [...] gjorts på området straffrättsligt samarbete och polissamarbete när det gäller åtgärder som gör det lättare att väcka åtal. Det är nu dags att agera för att förbättra balansen mellan dessa åtgärder och skyddet av den enskildes processuella rättigheter. Insatser bör göras för att stärka processuella garantier och respekten för rättsstatsprincipen vid straffrättsliga förfaranden, oberoende av var medborgarna beslutar att resa, studera, arbeta eller bo inom Europeiska

⁴ Stockholmsprogrammet – Ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd, EUT 2010/C 115/01, s. 10.

⁵ Rådets resolution av den 30 november 2009 om en färdplan för att stärka misstänkta eller åtalade personers processuella rättigheter vid straffrättsliga förfaranden, EUT 2009/C 295/01.

unionen. [...] Med tanke på frågornas betydelse och komplexitet verkar det lämpligt att ta itu med dem steg för steg, samtidigt som en övergripande enhetlighet säkerställs. [...] Med tanke på att åtgärds-katalogen i bilagan till denna resolution inte är uttömmande bör rådet också överväga möjligheten av att behandla frågan om skyddet av processuella rättigheter utöver dem som förtecknas i katalogen. [...] Rättigheterna i färdplanen, vilka kan kompletteras med andra rättigheter, anses vara grundläggande processuella rättigheter och åtgärder avseende dessa rättigheter bör prioriteras [...].

Bland de rättigheter som sålunda borde prioriteras angavs information om rättigheter och om åtal, liksom juridisk rådgivning och rättshjälp. När det gäller rätten till information slås följande fast.

En person som misstänks eller åtalas för ett brott bör muntligen eller, där så är lämpligt, skriftligen få information om sina grundläggande rättigheter, t.ex. i form av rättighetsinformation. Dessutom bör denna person också snabbt erhålla information om arten av och grunden för anklagelsen mot honom eller henne. En misstänkt eller åtalad person bör ha rätt att vid lämplig tidpunkt erhålla all nödvändig information för att förbereda sitt försvar, förutsatt att detta inte inverkar menligt på det korrekta genomförandet av det straffrättsliga förfarandet.

Och om rätten till rådgivning och rättshjälp sägs:

Rätten till juridisk rådgivning (genom ett juridiskt biträde) för den misstänkta eller åtalade personen vid straffrättsliga förfaranden vid första bästa tillfälle under dessa förfaranden är grundläggande för att kunna trygga rättvisa förfaranden. Rätten till rättshjälp bör säkerställa lika tillgång till den ovan nämnda rätten till juridisk rådgivning.

Internationella organ har vid sin granskning av Sveriges efterlevnad av konventioner om mänskliga rättigheter vid upprepade tillfällen framfört kritiska synpunkter i frågor som sammanhänger med förbudet mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det har handlat om bl.a. myndigheters användning av våld och tvångsmedel, liksom förhållandena för personer som i en eller annan form är frihetsberövande. Jag kommer i det följande att behandla några av dessa frågor, tillsammans med vissa ytterligare frågeställningar som enligt min uppfattning särskilt bör uppmärksammas i detta sammanhang.

7.1.1 Utredning av misstankar om övervåld av polis m.m.

Rekommendationer:

- Regeringen bör följa upp och utvärdera effekterna av den reform som trätt i kraft den 1 januari 2011 och som innebär bl.a. att utredningar av anmälningar om brott eller annat felaktigt handlande från poliser i samband med arbetet (s.k. internutredningar), handläggs vid Rikspolisstyrelsen i stället för som tidigare inom de lokala polismyndigheterna.
- Denna utvärdering bör framförallt bygga på en empirisk studie, det vill säga en närmare granskning av hur internutredningar faktiskt har genomförts *i praktiken*.
- Regeringen bör vidta åtgärder för att tillskapa en ordning som innebär att samtliga fall då en person avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande, eller då en sådan person annars varit omhändertagen av polisen, blir föremål för ett obligatoriskt, självständigt och skyndsamt utredningsförfarande, oavsett om misstanke om brott föreligger eller inte.

Formerna för utredningar av brottsmisstankar mot polisanställda, och då särskilt det lämpliga i att ”polisen utreder polisen”, är en fråga som med viss regelbundenhet aktualiseras i den svenska samhällsdebatten. Frågeställningen har också uppmärksammats av ett antal av de internationella övervakningsorgan som övervakar Sveriges efterlevnad av internationella åtaganden till skydd för de mänskliga rättigheterna. Dessa har vid flera tillfällen rekommenderat att ett från polisen fristående och oberoende organ bör inrättas för handläggning av ärenden om brottsmisstankar mot polisanställda.

Denna fråga behandlades även i handlingsplanens *åtgärd 79*, som har följande lydelse:

[F]rågan om oberoende utredningsorgan vid misstanke om övervåld av polis är under utredning. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2006. Regeringen kommer därefter att överväga utredarens förslag.

En delvis ny ordning för handläggningen av polisens internutredningar gäller fr.o.m. den 1 januari 2011. En översiktlig redogörelse

för bakgrunden till, och innebörden av, de förändringar som på detta sätt numera genomförts lämnas i det följande.

Utredning av brottsmisstankar mot poliser – ordningen fram till 1 januari 2011

De allmänna bestämmelser om förundersökningsförfarandet som finns i bl.a. rättegångsbalken är i princip tillämpliga också ifråga om utredningar av brottsmisstankar mot polisanställda, s.k. internutredningar. Emellertid finns det också en viss särreglering när det gäller förundersökningar just i dessa fall. Denna särreglering gäller främst frågan om behörigheten att leda och handlägga brottsutredningar av detta slag. Reglerna återfanns tidigare i 5 kap. polisförordningen (1998:1558) men ingår sedan den 1 januari 2011 i en särskild förordning om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.⁶ Innehållet i de numera gällande reglerna kommer att behandlas närmare längre fram i detta avsnitt.

Såvitt gäller det polisiära utredningsarbetet i internutredningar har detta - fram till den förändring som alltså nyligen genomförts - varit en uppgift för personal som visserligen verkat inom särskilda internutredningsenheter men som likväl tillhört de lokala polismyndigheternas egen organisation. Medan det ursprungligen fanns en internutredningsenhet vid varje polismyndighet, har verksamheten genom frivilligt regionalt samarbete senare kommit att koncentreras till sex internutredningsenheter vid lika många polismyndigheter. Dessa enheter har alltså ansvarat för utredningar som avsett såväl anställda i den egna myndigheten som anställda i de samarbetande polismyndigheterna inom regionen.

Särskilda regler har också funnits, och finns alltjämt, om skyldighet för den polismyndighet där en anmälan har gjorts, eller där frågan om att inleda en förundersökning mot en anställd inom polisen har uppkommit, att omedelbart vidta de åtgärder som brådskar och som inte utan olägenhet kan skjutas upp.

⁶ Förordning (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Tidigare överväganden beträffande internutredningsförfarandet

Frågan om i vilken ordning misstankar mot polisanställda om brott bör handläggas har under de senaste decennierna i olika former varit föremål för utredningar och överväganden vid fler tillfällen. En utförlig redogörelse för innehållet i dessa utredningar lämnas i betänkandet *Förstärkt granskning av polis och åklagare*.⁷ Jag kommer här att begränsa mig till att kortfattat redogöra för frågans behandling under den senaste dryga tioårsperioden.

Justitieombudsmannens skrivelse till Justitiedepartementet
13 juni 2000

Formerna för handläggningen av brottsanmälningar mot anställda inom polisen och den rättsliga tillsynen över åklagarnas och polisens brottsutredande verksamhet behandlades i en skrivelse den 13 juni 2000 från JO till Justitiedepartementet.⁸ I skrivelsen, som var föranledd av iakttagelser som gjorts vid inspektioner av några av polisens internutredningsenheter, framhöll dåvarande chefsJO Claes Eklundh att debatten om handläggningen av anmälningar mot polismän visade att ett grundläggande krav på utredningsförfarandet i allmänhetens ögon var att detta var organiserat på ett sådant sätt att objektiviteten i utredningarna var höjd över varje tvevel.

JO anförde i skrivelsen att det, med något enstaka undantag, visserligen inte i de inspektionsärenden som behandlats funnits anledning att rikta kritik mot det utredningsarbete som utförts av de enskilda handläggarna vid internutredningsenheterna.

Samtidigt hade granskningen emellertid gett JO anledning till påpekanden och kritik, bl.a. om att anmälan i vissa fall tagits upp av en icke behörig anmälningsupptagare, att beslut om inledande av förundersökning felaktigt fattats av en polisman samt att det förekommit dröjsmål med att överlämna anmälningar till åklagare. I ett inspektionsbeslut riktades kritik mot den aktuella polismyndighetens handläggningstid av ärendena vid internutredningsgruppen. Det konstaterades bl.a. att flertalet av de 30 äldsta ärendena hade legat upp emot två år och i vissa fall drygt två år utan att några synbara åtgärder hade vidtagits samt att ett stort antal av det innevarande årets

⁷ SOU 2003:41, s. 105 f.

⁸ JO:s ämbetsberättelse 2000/01, s. 204.

inkomna ärenden hade legat nästan hela det året utan att några utredningsåtgärder hade vidtagits. I ett annat beslut kritiserades en polismyndighet för dröjsmål med att vidta av åklagaren begärda utredningsåtgärder.

JO betonade vidare att det är inte tillräckligt att denna typ av utredningar faktiskt utförs på ett objektivt sätt. Därutöver krävdes enligt JO att verksamheten bedrivs under sådana former att inte redan *förfarandet i sig* ger upphov till misstankar om att det tas ovidkommande hänsyn vid sådana utredningar.

I skrivelsen uttalades sammanfattningsvis att den tillämpade ordningen för handläggningen av anmälningar mot polismän inte var invändningsfri och att det kunde finnas skäl att ånyo överväga frågan om hur verksamheten lämpligen borde organiseras.

Det framhölls även att den ordinära rättsligt inriktade tillsynen över denna verksamhet var otillräcklig, och att detsamma kunde sägas också beträffande tillsynen över polisens och åklagarnas förundersökningsverksamhet i allmänhet. Med hänvisning till att riksdagen då nyligen beslutat att ge regeringen tillkänna att frågan om inrättande av ett oberoende tillsynsorgan inom rättsväsendet borde utredas,⁹ framhölls avslutningsvis att det föreföll naturligt att de i JO:s skrivelse behandlade frågorna beaktades i ett sådant utredningsarbete.

Kommittén om tillsynen över polis och åklagare 2003

Regeringen beslutade i december år 2000 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att undersöka den ordinära tillsynen över polisen och åklagarväsendet.¹⁰ En viktig del av uppdraget var att överväga om det fanns skäl att inrätta ett oberoende tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över polisens och åklagarväsendets brottsutredningsverksamhet. Kommittén skulle därutöver även överväga om regleringen, organisationen och handlägningsrutinerna för brottsanmälningar och klagomål mot anställda inom polisen och åklagarväsendet uppfyller de höga krav som måste ställas på en sådan verksamhet.

Kommittén, som antog namnet *Kommittén om tillsynen över polis och åklagare*, avgav sitt betänkande *Förstärkt granskning av polis*

⁹ Bet. 1999/2000:JuU11.

¹⁰ Dir. 2000:101.

och åklagare¹¹ i april 2003. Enligt kommitténs bedömning saknades tillräckliga skäl att inrätta ett särskilt, fristående, tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över polisens och åklagarnas brottsutredningsverksamhet. Medan det konstaterades att ett sådant organ skulle få en oberoende ställning, något som ansågs vara till stor fördel bl.a. för allmänhetens förtroende för objektiviteten i granskningen, ansåg kommittén likväl att övervägande skäl talade emot en sådan lösning. Kommittén hänvisade här till statsfinansiella skäl, liksom till att inrättandet av ett sådant organ skulle förändra strukturen inom polisen och åklagarväsendet på ett sådant sätt att myndigheterna skulle ha att beakta auktoritativa uttalanden om sin verksamhet från ytterligare ett organ – något som framstod som en nackdel för verksamheten. Som en ytterligare nackdel med inrättandet av ett fristående tillsynsorgan noterades att ett sådant skulle sakna den möjlighet att i efterhand ändra ett fattat beslut som överprövningsinstitutet inom åklagarverksamheten erbjuder.

Såvitt gäller den s.k. internutredningsverksamheten konstaterade kommittén att det inte fanns någon undersökning som visade att anmälningar mot polisanställda generellt sett inte utreddes i tillbörlig ordning. Såvitt kommittén kunnat utröna var det tvärtom så att sådana anmälningar utreddes med stor omsorgsfullhet och noggrannhet samt utan att obehöriga hänsyn togs till de poliser som berördes av anmälningarna. Mot denna bakgrund ansåg kommittén att den centrala frågan i uppdraget var att lämna förslag som var ägnade att medföra att allmänhetens förtroende för utredningsförfarandet stärktes.

Med denna utgångspunkt diskuterade kommittén ett antal olika alternativ för handläggning av brottsmisstankar mot polisanställda, däribland tillskapandet av ett från polisen och åklagarväsendet fristående utredningsorgan med uppgift att besluta om, och leda, förundersökningar mot polisanställda. Med hänvisning till att det praktiska utredningsförfarandet även med en sådan lösning skulle behöva utföras av poliser (då det i praktiken inte ansågs finnas någon annan yrkeskategori som kunde anlitas för uppgiften) kunde det enligt kommittén emellertid ifrågasättas i vilken utsträckning en sådan modell kunde bidra till att öka allmänhetens förtroende för utredningsarbetet. Modellen innebar också ökade kostnader.

Då nackdelarna ansågs överväga även i fråga om övriga huvudalternativ, fann kommittén att den befintliga ordningen för utred-

¹¹ SOU 2003:41.

ningar om brott av polismän i princip borde behållas. Kommittén ansåg dock att vissa förbättringar av denna ordning borde genomföras avseende bl.a. utomståendes insyn i utredningarna och information om verksamheten till allmänheten, liksom att en regel om tidsfrister för förundersökning mot en polisanställd avseende brott i arbetet borde införas i syfte att minska handläggningstiderna i denna typ av ärenden.

En ledamot av kommittén reserverade sig, och förklarade att hon ansåg att utredningen borde ha förslagit ett helt nytt system för internutredningar i form av ett från polis- och åklagarväsendet fristående organ.

Betänkandet remissbehandlades, varvid en majoritet av remissinstanserna tillstyrkte förslagen. Ett antal remissinstanser, däribland JO, riktade emellertid stark kritik mot betänkandets förslag. JO anförde för sin del att utredningen inte ens fullgjort huvuddelen av sitt uppdrag i och med att det så gott som helt saknades en diskussion i betänkandet om frågan om inrättande av ett oberoende organ för tillsyn över polis och åklagare.

Osmo Vallo – utredning om en utredning (SOU 2002:37)

Frågan om formerna för handläggningen av brottsanmälningar berördes även av Osmo Vallo-utredningen.¹² I sitt betänkande förklarade utredningen att ett förfarande med åklagare som förundersökningsledare och polismän som verkställer brottsutredningarna framstod som den ur effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt mest lämpade ordningen för denna typ av ärenden. Med utgångspunkt i den granskning som utredningen genomfört framhölls i denna del även att det borde ställas särskilt höga krav på aktivitet från åklagarens sida när brottsmisstankar mot polismän utreds, och att detta i synnerhet gällde om någon avlidit i samband med ett polisingripande. Utredningen ansåg sig dock ha otillräckligt underlag för att uttala sig om huruvida polisens internutredningsenheter och åklagarna borde sammanföras organisatoriskt inom ramen för en självständig myndighet.

¹² Dir. 2000:95, SOU 2002:37.

Internutredningsutredningens betänkande 2007 Summa Summarum

Regeringen tillkallade i december 2004 en särskild utredare med uppdrag att göra en grundlig översyn av regleringen, organisationen och handlägningsrutinerna för brottsanmälningar mot anställda inom polisen och mot åklagare, det s.k. internutredningsförfarandet. Utgångspunkten för utredningsarbetet skulle enligt direktiven vara att medborgarna ska ha största möjliga förtroende för dessa brottsutredningar.¹³ I uppdraget ingick att presentera ett förslag till hur ett från polisen och åklagarväsendet fristående och oberoende utredningsorgan för internutredningar skulle kunna vara utformat och organiserat, liksom att identifiera och gå igenom de skäl som talade för respektive emot ett sådant organ. Utredaren skulle därutöver även lämna förslag på ett särskilt obligatoriskt utredningsförfarande för fall där någon avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande men där det inte finns misstanke om brott.

Utredningen - som antog namnet *Internutredningsutredningen* - konstaterade i sitt betänkande¹⁴ att det i direktivet uppställda kravet på att utredningsorganet skulle vara fristående från polis och åklagare innebar att det inte fanns något alternativ till att ge organet ställning som en självständig, central förvaltningsmyndighet direkt under regeringen. Som benämning på en sådan myndighet föreslog utredningen "Särskilda utredningsmyndigheten" (SUM). En myndighet av detta slag borde enligt utredningen ges i uppgift att handlägga bl.a. samtliga ärenden om påstående om brott eller felaktigt handlande vid myndighetsutövning rörande anställda inom polisen eller åklagarväsendet. Såvitt gällde myndighetens organisation ansåg utredningen att det vid denna borde finnas bl.a. statsåklagare (som skulle vara förundersökningsledare och ha allmän åklagares befogenheter) och särskilda utredare (som skulle ha polismans befogenheter). Utredningen lämnade därutöver en rad ytterligare förslag beträffande bl.a. myndighetens närmare organisation och lokalisering.

I sin analys av för- och nackdelar med ett oberoende utredningsorgan av detta slag framhöll utredningen att det inte fanns något som tydde på annat än att den befintliga internutredningsverksamheten bedrevs professionellt och utan ovidkommande hänsyn. Det främsta argumentet för att sammanföra internutredningsverksamheten till en särskild myndighet var därför inte att få en högre kvalitet i

¹³ Dir. 2004:180.

¹⁴ SOU 2007:5.

utredningsarbetet, utan att verksamheten ska vara, och av gemene man också upplevas att vara, skild från övrig polis- och åklagarverksamhet.

Med hänsyn till den begränsade storleken hos en oberoende särskild utredningsmyndighet skulle en sådan emellertid komma att ha behov av att anlita polisen för att få hjälp med olika utredningar, något som i viss mån kunde komma att urgröpa det förtroende för verksamheten som den Särskilda utredningsmyndigheten avsågs vara garant för. Vid sidan av den förtroendeskapande effekt den fristående ställningen ändå kunde få, kunde enligt utredningen några egentliga vinster med en utbrytning av internutredningsverksamheten från polis- och åklagarväsendena inte påvisas.

En sådan förändring skulle istället medföra en rad negativa konsekvenser, bl.a. i form av en mindre rationell hantering av anmälningarna, en risk för att möjligheterna att uppdaga brottslighet inom polis- och åklagarväsendena försvårades, samt ökade kostnader. Dessa nackdelar uppvägdes enligt utredningens bedömning inte av den fördel från förtroendesynpunkt som en fristående myndighet kunde innebära. Utredningen kunde därför inte förorda att en sådan myndighet bildades.

Med hänvisning till att ett större organisatoriskt avstånd mellan polisens internutredningsverksamhet och polisens övriga verksamhet ändå vore önskvärd, noterade utredningen att detta skulle kunna åstadkommas genom att internutredningsverksamheten samlades i en organisation inom Rikspolisstyrelsen. Internutredningsverksamheten skulle därmed inte höra till någon eller några enskilda polismyndigheter, och skulle enligt utredningen således kunna bedrivas fristående från den ordinarie polisverksamheten utan de nackdelar som en helt fristående myndighet skulle föra med sig.

I sitt betänkande förklarade utredningen vidare att det oberoende av om en fristående utredningsmyndighet kom att inrättas eller ej var angeläget att införa ett obligatoriskt utredningsförfarande för fall där någon avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande men där det inte finns misstanke om brott.

En ny ordning för handläggning av polisens internutredningar från och med den 1 januari 2011

Under år 2010 fattade regeringen beslut om en ny ordning för handläggning av polisens internutredningar. Sålunda trädde förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. i kraft den 1 januari 2011. Förordningen benämns i fortsättningen för enkelhetens skull som internutredningsförordningen.

Internutredningsförordningen innebär bl.a. att om det i en anmälan till polisen har påståtts att en anställd inom polisen gjort sig skyldig till något brott som har samband med arbetet eller på något annat sätt har handlat felaktigt i samband med sin myndighetsutövning så ska – med vissa särskilt angivna undantag – ärendet omedelbart överlämnas till åklagare för prövning av om en förundersökning ska inledas. Detsamma gäller om en person har skadats allvarligt antingen under sin vistelse i en polisarrest eller genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten, eller om det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen för brott som har samband med arbetet.

Inom Åklagarmyndigheten handläggs denna typ av ärenden sedan ett antal år vid en särskild nationell åklagarkammare, Riksenheten för polismål. Även ärenden om brott i och utanför tjänsten av åklagare och andra anställda inom åklagarväsendet ska sedan den 1 januari 2007 normalt handläggas vid denna enhet.

Till skillnad mot vad som gäller i övrigt leds brottsutredningar mot poliser således redan från början av en åklagare som har att lämna direktiv för utredningens bedrivande. En sådan förundersökning ska också bedrivas med särskild skyndsamhet. Såvitt gäller det konkreta polisiära utredningsarbetet i dessa s.k. internutredningar har detta tidigare varit en uppgift för personalen inom de vanliga lokala polismyndigheterna. Den nya ordningen innebär i allt väsentligt att sådana utredningar, enligt 9 § internutredningsförordningen, i stället handläggs vid Rikspolisstyrelsen.

Det praktiska utredningsarbetet kommer emellertid alltjämt att utföras av i huvudsak samma personal som tidigare, placerad vid de sex orter där internutredningsverksamheten tidigare bedrivits. Av det särskilda uppdrag som regeringen lämnat till Rikspolisstyrelsen att inordna internutredningsverksamheten inom sin organisation¹⁵ framgår dock att utredningsverksamheten ska bedrivas i lokaler

¹⁵ Regeringsbeslut Ju2010/5490/L4.

som är skilda från de lokaler där annan polisverksamhet bedrivs. Brottsutredningar i dessa ärenden leds, liksom tidigare, av åklagare vid Åklagarmyndighetens Riksenhet för polismål.

Den genomförda reformen omfattar emellertid inte något beslut om inrättande av ett obligatoriskt utredningsförfarande för fall där någon avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande utan att det föreligger någon misstanke om brott. Enligt uppgift från Justitiedepartementet är frågan om ett sådant utredningsförfarande alltså ett föremål för beredning inom Regeringskansliet.

Synpunkter framförda av internationella organ

Som konstateras i handlingsplanen har internationella organ vid sin granskning av Sveriges efterlevnad av sina konventionsförpliktelser till skydd för de mänskliga rättigheterna vid flera tillfällen behandlat avsaknaden av ett oberoende organ för utredningar av anklagelser om övergrepp från polisens sida. Även efter det att handlingsplanen antogs har såväl FN:s kommitté mot tortyr¹⁶ som Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter¹⁷ förklarat att denna typ av utredningar bör handläggas av ett från polisen fristående organ. Jag begränsar mig emellertid här till att endast behandla de synpunkter på den svenska ordningen för handläggning av internutredningar som lämnats av den Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (i det följande "Europarådets tortyrkommitté" eller "CPT") i anslutning till kommitténs besök i Sverige år 2003 och 2009.

CPT:s besök 2003

Vid sitt besök i Sverige år 2003 genomförde kommittén en genomgång av handläggningen av ett större antal anmälningar mot polismän vid polismyndigheten i Västra Götaland under 2001 och 2003. På grundval av denna granskning riktade kommittén i sin rapport i flera fall allvarlig kritik mot det sätt utredningarna genomförts på

¹⁶ *Concluding observations of the Committee Against Torture, Sweden*, CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008, st. 18.

¹⁷ *Memorandum to the Swedish Government, Assessment of the progress made in implementing the 2004 recommendation of the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, CommDH(2007)10, 16 maj 2007, st. 14.

med avseende särskilt på bristande oberoende, effektivitet och skyndsamhet.¹⁸

Med hänvisning till den svenska ordningen med åklagarledda utredningar anförde kommittén att medan åklagare kunde anses uppfylla kravet på oberoende i förhållande till den eller de personer som var föremål för utredning så var detta inte fallet med de polismän som bar ansvaret för att genomföra det praktiska utredningsarbetet. Kommittén konstaterade i denna del även att åklagarnas insatser i ett antal av de granskade utredningarna varit begränsade till att ge polisen direktiv att inleda en utredning, att ta emot utredningsresultatet från polisen och att fatta beslut i åtalsfrågan.

Kommittén förklarade vidare att det för att en utredning om påstådda övergrepp från polisens sida ska anses vara effektiv krävdes att den skulle kunna göra det möjligt att ta ställning till huruvida det våld som använts var motiverat och till att identifiera de inblandande. Detta krävde i sin tur att alla skäliga åtgärder vidtogs för att säkra bevisning om den aktuella händelsen, t.ex. i form av vittnesmål eller rättsmedicinsk bevisning. Kommittén konstaterade att ett antal av de ärenden som granskats uppvisat brister även i detta avseende, liksom i fråga om de krav som kunde uppställas på att utredningarna skulle inledas skyndsamt och bedrivas snabbt.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts rekommenderade kommittén den svenska regeringen att skyndsamt ompröva (*”urgently reconsider”*) behovet av att låta klagomål mot polisen handläggas av en från polisen oberoende myndighet. Under tiden till dess en sådan omorganisation genomförts rekommenderade kommittén att en rad närmare angivna åtgärder, bl.a. i form av obligatoriska rättsmedicinska undersökningar i vissa fall, skulle vidtas för att säkerställa att åklagarna effektivt uppfyllde sina åligganden när det gällde att leda förundersökningen i denna typ av ärenden.

¹⁸ Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 January to 5 February 2003, CPT/INF (2004) 32, s. 15-19.

CPT:s besök 2009

I rapporten från sitt senaste besök i Sverige,¹⁹ under juni månad 2009, konstaterade kommittén bl.a. att frågan om effektiviteten hos den befintliga ordningen för utredningen av påståenden om övergrepp från polisens sida under åren utgjort en betydelsefull del av dess dialog med de svenska myndigheterna. Kommittén förklarade vidare att den i anslutning till sitt besök tagit del av Internutredningsutredningens överväganden och förslag, liksom innehållet i en av Rikspolisstyrelsen utarbetad rapport med förslag på en organisatorisk lösning för att samla internutredningsverksamheten inom Rikspolisstyrelsen.²⁰

Medan kommittén förklarade att de på detta sätt föreslagna förändringarna otvivelaktigt var i linje med dess tidigare rekommendationer, underströk den samtidigt att ett internutredningsförfarande för att kunna åtnjuta allmänhetens förtroende och vara effektivt både måste vara, och måste uppfattas vara, oberoende och opartiskt. Enligt kommitténs uppfattning kunde detta krav bäst uppfyllas av en fristående och oberoende myndighet av samma slag som den "Särskilda utredningsmyndighet" som Internutredningsutredningen behandlat i sitt betänkande.

Kommittén ansåg vidare att uppdraget för en sådan myndighet borde begränsas till att avse handläggning av påståenden om gärningar begångna i tjänsten, och att misstankar om brott begångna utan samband med den polisanställdes arbete kunde handläggas av polis och åklagare i vanlig ordning. En sådan ordning skulle enligt kommittén tillgodose vad den uppfattade som Internutredningsutredningens huvudinvändning mot inrättandet av en oberoende myndighet, nämligen att en sådan skulle vara alltför liten för att själv ha den erforderliga kompetensen att utreda ett stort antal olika brottstyper.

Kommittén noterade vidare att Rikspolisstyrelsen i sin rapport uppmärksammat att det enligt berörda åklagare vid Riksenheten för polismål fanns vissa brister när det gällde polismyndigheternas tillämpning av det befintliga regelverket, bl.a. i form av underlåtenhet att vid påståenden om övervåld vidta skyndsamma åtgärder, som att

¹⁹ *Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 9 to 18 June 2009*, CPT/INF (2009)34, s. 15–18.

²⁰ Redovisning av uppdrag till Rikspolisstyrelsen om en särskild organisation för internutredningsverksamhet, 2009-05-15, Rikspolisstyrelsens dnr RA-793-6695/08 (Rikspolisstyrelsens rapport).

säkra medicinsk bevisning. I rapporten anförde Rikspolisstyrelsen bl.a. följande.

Den största bristen när det gäller polismyndigheternas tillämpning av 5 kap. 2 § första stycket polisförordningen är, enligt åklagarna, avsaknad av förstahandsåtgärder vid påstående om övervåld. Vid anmälan om misshandel är det ovanligt att anmälningsupptagaren beslutar om läkarundersökning, trots att polisförordningen och Rikspolisstyrelsens föreskrifter påbjuder att bevisning ska säkras. Det är inte ovanligt att anmälningsupptagningen avslutas med en uppmaning till målsäganden att själv uppsöka sjukhus och få sina skador dokumenterade. Skador kan befinnas beskrivna i anmälan men är inte fotograferade. Det är mot den bakgrunden vanligt att en anmälan måste kompletteras innan den kan ligga till grund för beslut om förundersökning. Åklagarna anser generellt att bristande kvalitet i inflödet är ett av de problem som diskuterats mest frekvent inom senare år. Åklagarnas intryck är att man inom polisen verkar bli handlingsförlamad och inte vill ta i ärendet när det gäller anmälan mot en kollega. Intrycket är dock att vid allvarliga händelser fungerar systemet bättre, liksom i all annan polisverksamhet.²¹

I anslutning härtill framhöll kommittén att behovet av att utredningsprocessen genomförs med fullständigt oberoende är särskilt stort i de fall där personer som berövats friheten åsamkas skador av polisen. I sådana fall förelåg en större risk att en intern polisutredning genomförs mindre grundligt även om de polismän som genomför utredningen tillhör en särskild enhet. Särskilda ansträngningar borde därför göras i dessa fall för att undanröja de brister som Rikspolisstyrelsen identifierat i sin rapport och för att säkerställa att utredningarna uppfyller kravet på effektivitet. Kommittén inbjöd avslutningsvis Sverige att i ljuset av de lämnade synpunkterna vidare utveckla den befintliga ordningen för handläggningen av påståenden om polisövergrepp.

I sitt svar till kommittén²² anförde regeringen bl.a. att kraven på en oberoende och opartisk utredning fick anses vara lika viktiga för samtliga slag av brottsmisstankar mot polisanställda, och att man därför inte delade kommitténs uppfattning att uppdraget för en särskild myndighet med ansvar för att handlägga anmälningar mot polisanställda borde begränsas till utredningar av påståenden om gärningar begångna i tjänsten. Regeringen förklarade vidare att det förslag till förändringar av det svenska internutredningsförfarandet

²¹ Rikspolisstyrelsens rapport, s. 30–31.

²² *Response of the Swedish Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Sweden from 9 to 18 June 2009*, CPT/Inf (2010)18, s. 8.

som presenterats för kommittén – som bl.a. innebar att de lokala polismyndigheternas internutredningsverksamhet skulle överföras till Rikspolisstyrelsen – enligt dess uppfattning uppfyllde kravet på oberoende och opartiskhet.

Slutsatser och rekommendationer

Den debatt om handläggningen av anmälningar mot polisanställda som under en längre tid förts i Sverige har till stora delar haft sin grund i att det funnits ett behov av att stärka allmänhetens tilltro till att poliser verkligen utreder anmälningar mot andra poliser med bibehållen objektivitet, energi, skyndsamhet och kvalitet. För att handläggningen av sådana s.k. internutredningar ska ha allmänhetens förtroende är det inte heller tillräckligt att utredningarna *faktiskt* bedrivs på ett kompetent och opartiskt sätt. Som understrukits av både Europarådets tortyrkommitté och av JO krävs istället att utredningarna hanteras i en ordning som garanterar att verksamheten både är *och synes vara* oberoende och opartisk. Jag kan inte annat än till fullo instämma i den ståndpunkten.

Den nyordning som trädde ikraft den 1 januari 2011 innebär att det, i förhållande till vad som gällt tidigare, åstadkommit en mer markerad åtskillnad mellan polisens internutredningsverksamhet och övrig polisverksamhet. Att denna verksamhet såväl organisatoriskt som rent fysiskt – genom att den ska vara inhytt i särskilda lokaler – nu skilts från de lokala polismyndigheterna, utgör utan tvekan en förbättring i förhållande till den tidigare rådande ordningen. Det är naturligtvis positivt.

I vilken omfattning 2011 års reform kommer att kunna bidra till att allmänheten kan känna förtroende för att internutredningar av detta slag bedrivs utan ovidkommande hänsyn, eller visa sig vara tillräcklig för att undanröja den kritik som förekommit mot att ”polisen utreder polisen”, som JO uttryckt saken, återstår att se.

Min egen bedömning är dock att det finns anledning att ställa sig tveksam till om allmänheten kommer att tillmäta den organisatoriska distinktionen mellan Rikspolisstyrelsen och de lokala polismyndigheterna, vilken utgör kärnan i reformen, någon större betydelse.

I det här sammanhanget finns det anledning att också uppmärksamma den översyn av Polisens organisation som regeringen beslu-

tade om i juli 2010.²³ Genom det beslutet tillkallades en parlamentarisk kommitté med uppgiften att analysera i vilken utsträckning polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet. Om kommittén finner att nuvarande organisationsform utgör ett hinder i dessa avseenden ska ett fullständigt förslag till helt eller delvis ny organisation för polisen som undanröjer hindren lämnas. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

Det aktuella utredningsuppdraget är formulerat på ett öppet och förutsättningslöst sätt. Även om det alltså inte säger någonting direkt om hur polisväsendet ska vara organiserat i framtiden, så aktualiserar det naturligtvis även den fråga om att eventuellt slå ihop nuvarande 20-talet lokala polismyndigheter och Rikspolisstyrelsen till en enda myndighet som har diskuterats i olika sammanhang under senare år – också i samband med denna utrednings tillsättande.

En omorganisation av polisväsendet helt eller delvis i den riktningen skulle naturligtvis på ett påtagligt sätt försvaga argumenten för att den nyligen genomförda reformen när det gäller internutredningar skulle vara tillräcklig, eftersom denna innebar en åtminstone formell myndighetsseparation mellan utredande organ och de poliser som blir föremål för brottsutredningar, en separation som efter en sådan omorganisation inte längre skulle finnas kvar.

När det sedan gäller den faktiska kvaliteten på utredningar av anmälningar mot poliser, saknar jag tillräckligt underlag för att göra någon egentlig egen materiell bedömning. Men jag noterar att vad som redovisats om den frågan bl.a. av andra utredare i olika sammanhang ändå ger anledning till viss oro.

Varken *Kommittén om tillsynen över polis och åklagare* eller *Internutredningsutredningen* fann visserligen anledning att rikta någon kritik i sak mot internutredningsverksamheten. Deras slutsats var tvärtom att anmälningar mot polisanställda utreds med stor omsorgsfullhet och att utredningarna i allmänhet håller hög kvalitet.²⁴ Ett problem när det gäller underlaget för den bedömningen är dock enligt min mening att ingen av dessa båda utredningarnas slutsatser i dessa delar tycks ha baserats på någon egen, empirisk, granskning av sådana internutredningar inom polisen. Den enda utomstående granskning av det slaget som genomförts under de senaste drygt 10

²³ Dir. 2010:75.

²⁴ SOU 2003:41, s. 188; SOU 2007:5, s. 142.

åren är, såvitt jag förstått, JO:s tidigare här nämnda inspektioner av några av polisens internutredningsenheter under åren 1998-1999.²⁵

Enligt JO gav, som jag redovisat, de inspektionsärendena, med något enstaka undantag, inte anledning att uttala kritik mot det arbete som utförts ”*av de enskilda handläggarna*” vid internutredningarna. Samtidigt hade granskningarna emellertid gett JO anledning att i flera viktiga avseenden vara kritisk mot hur internutredningsverksamheten bedrevs. JO:s påpekanden gällde bl.a. långsam handläggning eller t.o.m. total passivitet från utredningensheternas sida och underlåtenhet att vidta av åklagaren beslutade förundersökningsåtgärder.

Jag menar att det för bedömningen av hur väl staten lever upp till sina skyldigheter från ett MR-perspektiv när det gäller att effektivt utreda påståenden om övergrepp eller andra felaktiga handlingar från polisens sida gentemot enskilda, är av underordnad betydelse om de brister som ändå uppenbarligen finns på det här området, beror på enskilda handläggares tillkortakommanden eller problem av systemfölskaraktär. I båda fallen finns det naturligtvis skäl att överväga om verksamheten bör organiseras på ett annat sätt för att säkerställa både den faktiska effektiviteten och allmänhetens förtroende för verksamheten.

De båda redovisade utredningarnas entydiga slutsats att det inte skulle behövas något oberoende utredningsorgan för internutredningsverksamheten motsägs också i viss utsträckning av de iakttagelser om brister i utredningsförfarandet som redovisades av Europarådets tortyrkommitté vid dess besök i Sverige år 2003. Kommittén konstaterade att ett antal av de ärenden som granskats uppvisat brister i avgörande hänseenden, som att alla skäligen åtgärder måste vidtas för att säkra bevisning om den aktuella händelsen, t.ex. i form av vittnesmål eller rättsmedicinsk bevisning, liksom i fråga om att utredningarna måste inledas skyndsamt och bedrivs snabbt.

Kommitténs kritiska synpunkter får också visst stöd i t.ex. Rikspolisstyrelsens egen ovannämnda rapport. I den sägs bl.a. att den största bristen, enligt åklagarna, när det gäller polismyndigheternas hantering av internutredningsärenden är avsaknad av förstahandsåtgärder vid påstående om övervåld. Sålunda redovisas i rapporten, som framgått ovan, att det vid anmälan om misshandel är ovanligt att anmälningsupptagaren beslutar om läkarundersökning, trots att polisförordningen och Rikspolisstyrelsens föreskrifter på-

²⁵ Se JO:s ämbetsberättelse 2000/01, s. 204.

bjuder att bevisning ska säkras. Det är vidare inte ovanligt att anmälningsupptagningen avslutas med en uppmaning till målsäganden att själv uppsöka sjukhus och få sina skador dokumenterade. Skador sägs vidare ibland finnas beskrivna i anmälan men är inte fotograferade. Det är mot den bakgrunden vanligt att en anmälan måste kompletteras innan den kan ligga till grund för beslut om förundersökning. Åklagarna uppges i rapporten generellt anse att bristande kvalitet i inflödet är ett av de problem som diskuterats mest frekvent inom senare år men att åklagarnas intryck är att man inom polisen verkar bli handlingsförlamad och inte vill ta i ärendet när det gäller anmälan mot en kollega.²⁶

Allvarlig kritik mot hur denna typ av utredningar handläggs har nyligen också framförts av professor Dennis Töllborg i en av Polismyndigheten i Västra Götaland inhämtad rapport.²⁷

Jag menar sammanfattningsvis att det finns skäl att alltjämt se kritiskt på hur de s.k. internutredningarna hanteras organisatoriskt i Sverige. Samtidigt kan jag konstatera att det skett en utveckling i riktning mot en mera självständig organisationsform för sådana utredningar. Det är positivt och ligger i linje med de rekommendationer som vid flera tillfällen riktats till Sverige från bl.a. Europarådets tortyrkommitté.

Kommittén menar för sin del emellertid att det svenska systemet, trots denna positiva utveckling, inte fullt ut uppfyller de krav på oberoende som bör ställas. Kommitténs rekommendationer är inte bindande för konventionsstaterna. Likväl bygger hela konventionssystemet på att staternas regeringar tar kommitténs rekommendationer på allvar. Det bör i sin tur leda till att regeringen, i de fall då den anser att kommitténs kritik eller rekommendationer om förändringar saknar tillräcklig grund, med särskild noggrannhet redovisar hur den resonerat när den kommit fram till den ståndpunkten. Grunden i en sådan redovisning bör vara en beskrivning av hur regleringen av internutredningar fungerar i praktiken.

Med hänsyn till att den efter ett långvarigt utredningsarbete beslutande förändringen av den svenska ordningen för handläggning av anmälningar mot polisen endast helt nyligen trätt ikraft, är det enligt min mening inte rimligt att nu på nytt föreslå en översyn av utredningsförfarandet. I stället rekommenderar jag att regeringen inom ramen för sitt fortsatta systematiska arbete för de mänskliga

²⁶ Rikspolisstyrelsens rapport, s. 30–31.

²⁷ Dennis Töllborg, *Uppdraget – En utredning beställd av Polismyndigheten i Västra Götaland*, samt delrapporten *En man i grön hatt eller Ambetsmannabederligheten åter*.

rättigheterna i Sverige, låter följa upp och utvärdera konsekvenserna av de förändringar som genomförts när dessa har varit i kraft en tid. För att för framtiden kunna säkerställa att handläggningen av denna typ av ärenden verkligen sker med erforderlig skyndsamhet, effektivitet och kvalitet bör denna uppföljning och utvärdering framförallt bygga på ett empiriskt material, det vill säga en granskning av hur internutredningar faktiskt genomförts *i praktiken*.

Som ovan redovisats föreslog Internutredningsutredningen i sitt betänkande att ett obligatoriskt utredningsförfarande skulle införas för samtliga fall där en person avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande. Införandet av ett sådant utredningsförfarande hade tidigare föreslagits även av Osmo Vallo-utredningen.

Och redan i november 1998 betonade Justitiekanslern i en rapport det angelägna i att vissa åtgärder vidtogs omedelbart vid dödsfall eller allvarliga personskador i samband med polisingripanden.²⁸ Enligt JK skulle förtroendet för utredningarna kunna stärkas om vissa åtgärder rutinmässigt vidtogs i de situationer där någon avlidit eller allvarligt skadats i samband med ett polisingripande. Han ansåg därför att vissa obligatoriska åtgärder i utredningen av sådana situationer borde övervägas. De obligatoriska inslagen borde avse avspärning av platsen för skadan eller dödsfallet, platsundersökning, teknisk undersökning samt säkrande av bevisning och inhämtande av upplysningar. Eftersom de föreslagna åtgärderna skulle vidtas omedelbart i samband med upptäckten av dödsfallet eller skadan skulle de få vidtas före det att förundersökning inletts.

Även före chefsJO Mats Melin har uttalat sig i den här aktuella frågan. I ett beslut den 19 november 2010²⁹ behandlades frågan sedan JO under det året fått in ett antal anmälningar med klagomål mot polis och åklagare med anledning av polisingripanden. JO:s granskning i det konkreta ärendet – det uppmärksammade fallet med Johan Liljeqvists dödsfall i samband med ett polisingripande mot honom – tog sikte enbart på frågan om förhör med inblandade poliser genomförts med tillräcklig skyndsamhet, men chefsJO redovisade därutöver vissa allmänna synpunkter vad gäller utredning av fall då allvarlig personskada eller dödsfall inträffat i samband med sådana ingripanden. I beslutet anförde chefsJO bl.a. följande.

²⁸ Justitiekanslerns rapport *Rutiner vid utredningar av dödsfall i samband med myndighetsingripande*, november 1998.

²⁹ JO:s dnr 5950-2009.

En förundersökning mot en anställd inom polisen ska [...] bedrivas med särskild skyndsamhet. [...] En sådan utredning måste självfallet ges mycket hög prioritet. Särskild skyndsamhet fordras givetvis i första hand för att säkra bevisning, men är nödvändig även av hänsyn till såväl angöriga [...] som till berörda polismän. En snabb och effektiv utredning bidrar också till ett allmänt förtroende för polis och åklagares förmåga att utreda brott som påstås, eller kan befaras, ha begåtts av polismän. [...] Förundersökningen med anledning av Johan Liljekvists död [...] har också tydliggjort den motsättning som i vissa förundersökningar kan finnas mellan vikten av snabba utredningsåtgärder i form av förhör med inblandade polismän, å ena sidan, och polismäns berättigade intresse av att även utredningar mot dem ska omgärdas av höga krav på rättssäkerhet, å den andra. Under senare år har flera utredningar granskat polis och åklagares handlägningsrutiner när en person avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande eller annars varit omhändertagen av polisen. [...] Samtliga utredningar har framhållit vikten av att utredningsåtgärder vidtas snabbt. [...] Nyss nämnda förslag tar alltså sikte på att åstadkomma snabba utredningsåtgärder även i de fall då det [...] inte redan inledningsvis står klart att förundersökning ska inledas.

De förslag om ett obligatoriskt utredningsförfarande som har framförts i olika sammanhang har dock inte lett till någon ny lagstiftning på området. JO framhöll i sitt här redovisade beslut att det är ytterst angeläget att säkerställa en effektiv, rättssäker och trovärdig utredning i samtliga fall då en person avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande. Jag delar JO:s uppfattning och rekommenderar att ett obligatoriskt utredningsförfarande av sådana situationer – oberoende av förekomsten av brottsmisstanke – inrättas.

Som JO framhållit i sitt beslut kan de rättssäkerhetsproblem som hänger samman med att en person som hörs upplysningsvis i inledningen av ett sådant utredningsförfarande kan komma att lämna uppgifter som senare används mot honom eller henne i en eventuell brottsutredning, bemästras genom att t.ex. ge en polisman som ska förmåns underkasta sig ett sådant särskilt utredningsförfarande, rätt att under vissa förutsättningar biträdas av en försvarare.

Regeringen bör, sammanfattningsvis, vidta åtgärder för att säkerställa en ordning som innebär att alla händelser där någon avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande eller som rör händelser där en sådan person annars varit omhändertagen av

polisen, blir föremål för en obligatorisk, självständig och skyndsam utredning.

7.1.2 Restriktioner för häktade

Rekommendationer:

- Regeringen bör planera för en noggrann uppföljning och utvärdering av effekterna av den nya häkteslagen. Utvärderingen bör ta sikte på att särskilt belysa bl.a.:
 - i vilken utsträckning och på vilket sätt åklagare motiverar sina framställningar om tillstånd till restriktioner, skilt från framställan om häktning,
 - hur den faktiska användningen och utformningen av olika typer av restriktioner ser ut, däribland under hur lång tid som restriktioner är i kraft,
 - hur åklagarna lever upp till sin skyldighet att självant och kontinuerligt ompröva de restriktioner som ålagts en häktad,
 - i vilken utsträckning sådana ”informella” framställningar om lättnader i restriktionerna som beskrivits i t.ex. Häktestutredningens betänkande förekommer och hur effekterna av dessa ser ut,
 - huruvida utformningen av enskilda restriktioner är tillräckligt individualiserad för att upprätthålla en balans mellan nödvändiga inskränkningar i den häktades personliga frihet och skyddet för enskildas mänskliga rättigheter,
 - om förekomsten av domstolsprövning av enskilda restriktioner förändrats jämfört med före häkteslagens ikraftträdande,
 - vilken rättspraxis som har utvecklats i domstolarna på det här området, och
 - huruvida tingsrätternas beslut om tillstånd till restriktioner är tillräckligt väl motiverade för att överklagandemöjligheten ska kunna leda till en meningsfull överprövning.
- Beroende på resultatet av utvärderingen av den nya häkteslagen, bör regeringen överväga om lagstiftnings- och andra

konkreta åtgärder bör vidtas, t.ex. när det gäller åklagarnas skyldighet att i samband med en begäran om tillstånd till restriktioner också precisera vilka restriktioner som avses komma till användning, och i normalfallet också skälen för dessa, liksom i fråga om en tydligare reglerad skyldighet för domstolarna att motivera sina beslut om häktning och tillstånd till restriktioner.

- Regeringen bör vidta åtgärder för att säkerställa att tillförlitlig statistik regelbundet samlas in över i vilken utsträckning häktning tillgrips och tillstånd till restriktioner meddelas, liksom över den faktiska användningen av sådana restriktioner – allt nedbrutet på t.ex. olika delar av landet, enskilda typer av restriktioner och hur länge de är i kraft – liksom att denna statistik blir föremål för återkommande och grundliga analyser, allt i syfte att säkerställa regeringens uttalade ambition att sådana tvångsmedel verkligen används med största möjliga restriktivitet.

De svenska bestämmelserna om inskränkningar i häktades möjligheter till kontakter med omvärlden (s.k. restriktioner) har under en längre tid varit föremål för uppmärksamhet från internationella organ i samband med deras granskning av Sveriges efterlevnad av sina internationella åtaganden till skydd för de mänskliga rättigheterna. Efter att kritiska synpunkter framförts av Europarådets tortyrkommitté, CPT, genomfördes den 1 januari 1999 vissa förändringar av de svenska reglerna.³⁰ Även därefter har bl.a. CPT, Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter och FN:s underkommitté för förebyggande av tortyr riktat fortsatt kritik mot användningen av restriktioner i svenska häkten.

I handlingsplanen behandlade regeringen frågan om restriktioner, tillsammans med vissa andra frågor sammanhängande med häktades situation, i *åtgärd 84*:

Regeringen har under 2005 tillkallat en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till en ny häkteslag. Utredningen ska beakta Sveriges internationella åtaganden angående de mänskliga rättigheterna, inklusive kritiken från Europarådets antitortyrkommitté. Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2006. Regeringen kommer därefter att överväga vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av utredningens förslag.

³⁰ Prop. 1997/98:104.

Häktesutredningen överlämnade i februari 2006 sitt betänkande *Ny häkteslag*³¹ till regeringen. Sedan regeringen i mars 2010 till riksdagen överlämnat en proposition om en ny fängelse- och häkteslagstiftning har riksdagen fattat beslut om en ny häkteslag (2010:611). Den nya lagen trädde ikraft den 1 april 2011.

Restriktioner - gällande regelverk

Regler om häktning och anhållande finns i 24 kap. rättegångsbalken. Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott som kan ge minst ett års fängelse får häktas om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållanden eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon avviker (flyktfara), genom att undanröja bevis eller på annat sätt försvårar brottsutredning (kollusionsfara) eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara).

Om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än två år ska häktning ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.

Häktning kan också under vissa förutsättningar ske vid en lägre grad av misstanke, nämligen om någon är skäligen misstänkt för brott.

Oberoende av brottets beskaffenhet kan dessutom häktning ske om den misstänkte är okänd eller saknar hemvist inom riket och det finns risk att han eller hon undandrar sig lagföring eller straff.

Häktning får endast ske om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Beslut om häktning fattas av rätten.

Att en häktad person har restriktioner innebär att han eller hon har inskränkningar i sin rätt till kontakter med omvärlden. En åklagare måste som regel ha rättens tillstånd för att kunna meddela en häktad person restriktioner,³² och ska vid prövningen av en begäran om sådant tillstånd ange de omständigheter som yrkandet grundas på.³³ Om det på grund av senare inträffade omständigheter är nödvändigt får åklagaren emellertid meddela beslut om restriktioner även utan att rätten har meddelat något sådant tillstånd. I sådana

³¹ SOU 2006:17.

³² 24 kap. 5 a § rättegångsbalken.

³³ 24 kap. 14 § rättegångsbalken.

fall ska åklagaren senast påföljande dag begära att rätten prövar restriktionsfrågan.

Tillstånd till restriktioner får meddelas endast om det finns risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning, dvs. om personen är häktad på grund av kollisionsfara. Rätten ska pröva frågan om tillstånd till restriktioner varje gång den tar ställning i häktningsfrågan. Ett tillstånd till restriktioner förfaller automatiskt om rätten inte medger fortsatt tillstånd i samband med att den förordnar att någon ska bli kvar i häkte eller medger förlängning av tiden för att väcka åtal.³⁴

Tingsrättens beslut om generellt tillstånd till restriktioner får överklagas särskilt till hovrätten.³⁵

Medan det således är en domstol som fattar beslut om generellt tillstånd att meddela restriktioner, tar rätten inte ställning till vilka restriktioner åklagaren får besluta om. De restriktioner som kan komma i fråga är inskränkningar i den häktades rätt att vistas tillsammans med eller förvaras i samma rum som andra, att sända eller ta emot brev eller andra försändelser, att ta emot besök, att ringa eller ta emot telefonsamtal samt att ha tillgång till tidningar, radio eller teve.³⁶

Ett beslut av åklagaren att meddela restriktioner ska omprövas så ofta det finns anledning till det.³⁷ Ett beslut av åklagaren kan också överprövas av en högre åklagare som ett led i dennes tillsynsfunktion. Den som är häktad kan vidare begära tingsrättens prövning av åklagarens beslut att ålägga honom eller henne restriktioner av visst slag.³⁸ Rätten ska pröva en sådan begäran från den häktade i samband med att den prövar frågan om tillstånd till restriktioner enligt rättegångsbalkens regler. Tingsrättens beslut i dessa fall har tidigare, till skillnad från beslut om generellt tillstånd till restriktioner, inte kunnat överklagas. En möjlighet till överklagande av dessa beslut har numera införts genom den nya häkteslagen (2010:611).

³⁴ 24 kap. 5 a § rättegångsbalken.

³⁵ 49 kap. 5 § 6 rättegångsbalken.

³⁶ 6 kap. 2 § häkteslagen (2010:611). Jfr 3, 6, 9–12 §§ lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl.

³⁷ 6 kap. 3 § häkteslagen (2010:611). Jfr 16 § tredje stycket lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl.

³⁸ 6 kap.4 § häkteslagen (2010:611). Jfr 17 § lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl.

Synpunkter och rekommendationer lämnade av Europarådets tortyrkommitté i anslutning till dess besök i Sverige år 2003

Europarådets tortyrkommitté har sedan 1991 besökt Sverige vid sammanlagt fem tillfällen, senast under juni månad 2009. Vid samtliga besök har frågan om den svenska användningen av restriktioner för häktade aktualiserats. För att ge en bakgrund till bl.a. häktesutredningens överväganden och förslag finns det skäl att här kortfattat sammanfatta de synpunkter och rekommendationer som kommittén lämnade i anslutning till sitt besök år 2003.³⁹

I sin rapport konstaterade kommittén, liksom vid tidigare besök, att andelen häktade som var föremål för restriktioner var hög, särskilt för nyintagna. Med hänvisning till att vid ett av de häkten som besökts nästan två tredjedelar av de häktade varit föremål för restriktioner, var det enligt kommittén svårt att undgå slutsatsen att mycket återstod att göra för att säkerställa att beslut om restriktioner utgjorde ett undantag snarare än regel.

Kommittén noterade att de svenska reglerna sedan år 1999 innehöll en skyldighet för åklagaren att i domstol presentera grunderna för en framställning om generellt tillstånd att meddela restriktioner, men att detta endast gjordes muntligen och utan angivande av vilka specifika restriktioner åklagaren avsåg att använda sig av. Kommittén konstaterade i denna del att Sverige tidigare gett uttryck för uppfattningen att det i princip inte fanns någon anledning att kräva att en åklagare skulle ge en mer detaljerad redogörelse för skälen för att meddela restriktioner än för skälen för häktning, men underströk för sin del att syftet med att begära att åklagare ska ange skälen för de restriktioner som han eller hon önskade meddela var att säkerställa att restriktioner endast tillämpas när åklagaren kan övertyga domaren om att det i det enskilda fallet verkligen förelåg ett sådant behov.

Kommittén noterade vidare att en tingsrätts ställningstagande till en häktads begäran om prövning av en åklagares beslut om restriktioner av visst slag enligt gällande regler inte kunde överklagas, något som man menade utgjorde en allvarlig brist i det svenska förfarandet.

Sammantaget konstaterade kommittén att det material som den tagit del av under sitt besök tydde på att de förändringar som ge-

³⁹ *Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 January to 5 February 2003, CPT/INF (2004) 32, s. 25–28.*

nomförts i det befintliga regelverket inte varit tillräckliga för att svenska domstolar skulle ha möjlighet att göra en meningsfull prövning av huruvida särskilda restriktioner var erforderliga i ett enskilt fall.

På grundval av de observationer som gjorts vid besöket rekommenderade kommittén bl.a. följande:

- att ytterligare åtgärder skulle vidtas för att säkerställa att åklagaren, varje gång en domstolsförhandling påkallas beträffande tillstånd att ålägga eller förlänga restriktioner, uttryckligen ska vara skyldig att inför domstolen redogöra för de specifika restriktioner som han eller hon har för avsikt att använda sig av samt motiverade skäl för sin begäran om tillstånd att få meddela dessa restriktioner i det aktuella fallet,
- att det borde övervägas att införa lagstiftning om att en domstols beslut att ge åklagaren tillstånd att besluta om restriktioner ska vara individualiserat och innehålla en fullständig motivering, samt
- att personer som inte hos domstol haft framgång med en begäran om ändring av åklagarens beslut om enskilda restriktioner ska ges möjlighet att överklaga domstolens beslut i den frågan.

Häktesutredningen

Regeringen tillkallade, som framgick, i januari 2005 en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till en ny häkteslag. I uppdraget ingick bl.a. att se över reglerna om restriktioner för häktade med målsättningen att dessa skulle bygga på en lämplig avvägning mellan å ena sidan kraven på en human behandling och respekt för personlig integritet och å andra sidan möjligheterna att utreda och lagföra brott.

Enligt direktiven skulle härvid hänsyn tas till Sveriges internationella åtaganden angående de mänskliga rättigheterna, inklusive kritiken från Europarådets tortyrkommitté. Uppdraget omfattade även en utvärdering av effekterna av de lagändringar beträffande restriktioner som genomfördes den 1 januari 1999.

I sitt betänkande konstaterade utredningen att någon säker statistik som visade under hur lång tid häktade var belagda med restriktioner inte fanns tillgänglig. Den information som utredningen tagit del av tydde dock på att det stora flertalet häktade har restriktioner

tioner under relativt kort tid, från någon vecka till några månader. Ett fåtal kunde dock ha restriktioner i mer än sex månader och i yttersta undantagsfall ett år eller mer.

Såvitt gällde utformningen av restriktionerna konstaterade utredningen att så gott som samtliga häktade med restriktioner föreföll ha inskränkningar i rätten att kommunicera med omvärlden genom gemensam vistelse med andra intagna, besök, telefon och brev, medan det angavs vara mycket ovanligt med restriktioner beträffande rätten till information genom teve, radio, tidningar och tidskrifter.

Det stod enligt utredningen vidare klart att användandet av restriktioner som ett instrument i åklagarnas brottsutredningar varierade inom landet. Detta visade sig bland annat genom att andelen häktade med restriktioner regelmässigt varierade avsevärt mellan olika häkten. Det förekom sannolikt även skillnader mellan hur åklagare inom en och samma åklagarkammare beslutade om restriktioner, utan att detta till fullo kunde förklaras av målens beskaffenhet.⁴⁰

Såvitt gällde den 1999 införda rättigheten för häktade att begära rättens prövning av enskilda restriktioner, fastslog utredningen att den eftersträvade effekten inte hade uppnåtts. Det var vid samtliga tillfrågade tingsrätter mycket sällsynt att ärenden anhängiggjordes med stöd av bestämmelsen, och det var enligt utredningen tydligt att införandet av bestämmelsen inte lett till att domstolar i någon omfattning överprövade åklagares beslut eller på annat sätt uttalade sig om behovet av enskilda restriktioner.

Enligt utredningens bedömning hade inte heller det samma år införda kravet på åklagare att inför tingsrätten ange de omständigheter som ligger till grund för en begäran om tillstånd till restriktioner haft den önskade effekten. I denna del visade utredningens undersökningar att åklagare och domare var överens om att detta krav inte lett till att åklagare blivit mer restriktiva med att begära sådant tillstånd. Det fanns enligt utredningen också en gemensam uppfattning att åklagare i stort sett aldrig, eller i vart fall mycket sällan, motiverade en begäran om tillstånd till restriktioner särskilt; de åberopade skälen var regelmässigt desamma som de skäl som åberopades för att det förelåg kollusionsfara.

Sammantaget ansåg utredningen att den reform som genomförts 1999 inte haft någon påtaglig inverkan på vare sig i vilken omfatt-

⁴⁰ SOU 2006:17, s. 124 ff.

ning häktade ålades restriktioner eller i vilken utsträckning frågor om enskilda restriktioner kom under rättens prövning.⁴¹

Mot denna bakgrund, och med hänvisning även till de synpunkter som framförts av CPT, föreslog utredningen att rättegångsbalkens regler skulle ändras på så sätt att tingsrätten vid sin prövning av om åklagaren ska få tillstånd att meddela restriktioner också skulle besluta om vilka restriktioner som omfattas av tillståndet. Åklagarens begäran om rättens tillstånd till restriktioner skulle således även omfatta vilka enskilda restriktioner han eller hon ville meddela samt, om det inte skulle vara till men för utredningen, skälen för dessa. Utredningen konstaterade att åklagaren med en sådan ordning skulle vara tvungen att vid varje domstolsförhandling närmare motivera för rätten varför det fanns behov av enskilda restriktioner. Detta skulle ge rätten bättre möjligheter att bedöma behovet av restriktioner och minska risken för slentrianmässiga restriktionsbeslut. En följd av en sådan förändring skulle vidare bli att tingsrättens prövning av behovet av enskilda restriktioner kunde överklagas till hovrätt på motsvarande sätt som ett generellt beslut om restriktioner, något som enligt utredningens mening borde vara ägnat att tillgodose också CPT:s önskemål.⁴²

I ett särskilt yttrande, i vilket han motsatte sig utredningens förslag i denna del, förklarade en av utredningens experter att det saknades skäl att tro att den föreslagna ordningen skulle medföra någon påvisbar minskning av meddelade restriktionsbeslut. Till stöd för sin uppfattning anförde experten bl.a. att domstolarnas beslut att häkta på kollusionsrisk var väl underbyggda och att de restriktioner som meddelas uppfattades som nödvändiga för att inte ointetgöra den åsyftade effekten av häktningsbeslutet. Det var enligt expertens mening endast om man begränsade lagens utrymme att häkta personer på grund av kollusionsfara som det vore möjligt att minska antalet och andelen frihetsberövade med restriktioner.⁴³

⁴¹ SOU 2006:17, s. 126.

⁴² SOU 2006:17, s. 126 ff.

⁴³ SOU 2006:17, s. 173 f.

Synpunkter och rekommendationer framförda av Europarådets tortyrkommitté i anslutning till dess besök i Sverige år 2009

Efter det att häktesutredningen lämnat sitt betänkande har den svenska ordningen för restriktioner för häktade åter blivit föremål för synpunkter och rekommendationer från bl.a. Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter,⁴⁴ FN:s kommitté mot tortyr,⁴⁵ FN:s underkommitté för förebyggande av tortyr,⁴⁶ samt Europarådets tortyrkommitté.⁴⁷ Jag begränsar mig här till att översiktligt redogöra för de synpunkter som lämnades av CPT i anslutning till dess besök i Sverige under juni månad 2009.

Kommittén noterade inledningsvis att inga betydelsefulla förändringar av det svenska regelverket beträffande restriktioner skett sedan dess besök i Sverige år 2003, och att den oro ("concern") man tidigare givit uttryck för beträffande den svenska ordningen och dess inverkan på häktades mentala hälsa således alltjämt ägde giltighet. Kommittén uttryckte också särskild oro över det förhållandet att samtliga av de underåriga häktade som de mött vid ett av de häkten de besökt, under en period av två till tre månader varit föremål för restriktioner i form av frånvaro av möjlighet till gemenskap med andra häktade och frånvaro av möjligheter till besök. Att på detta sätt hålla underåriga personer, vissa så unga som 15 år, frihetsberövande under former som liknar isolering karaktäriserades av kommittén som en "drakonisk åtgärd".

Kommittén noterade vidare att personal vid de häkteslokaler som man besökt uttryckt sin oro över de skadliga effekter som bi-behållandet av restriktioner över längre tidsperioder hade på de berördas hälsa. Kommittén konstaterade i denna del att en längre tids vistelse i isolering kan medföra en rad olika symptom som bl.a. koncentrationssvårigheter, minnesrubbnings, ångesttillstånd och depression, liksom självskadebeteende och risk för självmord.

Kommittén underströk i sin rapport att det var nödvändigt att uppnå en korrekt balans mellan brottsutredningars effektivitet och

⁴⁴ *Memorandum to the Swedish Government, Assessment of the progress made in implementing the 2004 recommendation of the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, 16 maj 2007, CommDH(2007)10, st. 10-13.

⁴⁵ *Concluding observations of the Committee Against Torture, Sweden*, CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni, st. 16.

⁴⁶ *Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden*, CAT/OP/SWE/1, 10 september 2008, st. 101-127.

⁴⁷ *Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 9 to 18 June 2009*, CPT/INF (2009)34, s. 25-27.

de frihetsberövades rättigheter. De iakttagelser som kommittén gjort vid sitt besök visade emellertid att mycket återstod att göra för att säkerställa att meddelande av restriktioner för häktade i Sverige utgjorde ett undantag snarare än en regel. Medan kommittén välkomnade att den svenska regeringen avsåg att införa en möjlighet för häktade att överklaga en tingsrätts beslut i ärenden om prövning av enskilda restriktioner, ansåg man att en sådan möjlighet till överklagande var av begränsat värde så länge beslut om meddelande av restriktioner saknade motivering. Kommittén rekommenderade mot denna bakgrund att den kommande lagstiftningen även skulle omfatta bl.a. följande förändringar:

- att åklagaren, varje gång en domstolsförhandling påkallas beträffande tillstånd att ålägga eller förlänga restriktioner, uttryckligen ska vara skyldig att inför domstolen redogöra för de specifika restriktioner som han eller hon har för avsikt att använda sig av, för vilken tidsperiod restriktionerna begärs, samt ange motiverade skäl för sin begäran om tillstånd att få meddela restriktionerna i det aktuella fallet,
- att en domstols beslut om tillstånd till meddelande av restriktioner, liksom ett beslut om förlängning av ett sådant tillstånd, ska vara individualiserat och innehålla en fullständig motivering,
- att personer som är berövade friheten ska erhålla skriftlig information om skälen till att restriktioner meddelats, liksom om möjligheten att få beslutet om enskilda restriktioner prövade av domstol, samt
- att nödvändigheten av fortsatta restriktioner regelbundet ska prövas av en domstol som en särskild fråga istället för som en del av prövningen av huruvida den misstänkte ska vara fortsatt häktad.

I sitt svar till kommittén⁴⁸ förklarade regeringen bl.a. att det ifråga om användningen av restriktioner för häktade var viktigt att notera att Sverige vid en internationell jämförelse har relativt korta häktningstider. Regeringen framhöll vidare att den i svensk processrätt tillämpade omedelbarhetsprincipen innebar att det var utsagorna som lämnades vid huvudförhandlingen som skulle läggas till grund

⁴⁸ *Response of the Swedish Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Sweden from 9 to 18 June 2009*, CPT/INF (2010)18, s. 3, 4, 16, 17.

för rättens ställningstagande. Tillämpningen av denna princip gjorde det därför viktigt att se till att en misstänkt inte undergrävde brottsutredningen, t.ex. genom att försöka förmå vittnen eller målsägande att ändra sina uppgifter. Med hänvisning till kommitténs konkreta rekommendationer beträffande förändringar av den svenska lagstiftningen, anförde regeringen bl.a. att en åklagare redan enligt det befintliga regelverket var skyldig att i samband med en domstols prövning av en begäran om tillstånd till, eller förlängning av, beslut om restriktioner ange de omständigheter som yrkandet grundas på. Regeringen förklarade vidare att det förslag till ny häkteslag som den nyligen överlämnat till riksdagen innebar att en häktad gavs möjlighet att överklaga en tingsrätts beslut om restriktioner, såväl generellt som ifråga om specifika restriktioner.

En ny fängelse- och häkteslagstiftning

Frågan om en förändring av ordningen för beslut om restriktioner av häktade behandlades av regeringen i en proposition med förslag till en ny fängelse- och häkteslagstiftning som lämnades till riksdagen i mars 2010.⁴⁹ Som utgångspunkt för sin bedömning anförde regeringen där att det grundläggande samhällsintresset av att kunna bedriva en effektiv brottsutredningsverksamhet motiverar att en häktad person kan meddelas inskränkningar i rätten till kontakt med omvärlden. Sådana inskränkningar innebär dock ett direkt och påtagligt integritetsintrång för den häktade. Det är enligt regeringen därför av största vikt att restriktioner, liksom andra slags straffprocessuella tvångsåtgärder, tillgrips och bibehålls med största möjliga restriktivitet.

I fråga om häktesutredningens förslag förklarade regeringen att detta inte medförde någon stor eller principiell förändring jämfört med gällande rätt, då det redan enligt rådande ordning fanns en möjlighet för den häktade att begära rättens prövning av restriktioner av visst slag. Skillnaden mellan denna och den av häktesutredningen föreslagna ordningen bestod i att den häktade enligt gällande regler på eget initiativ måste påkalla rättens prövning av en viss form av restriktion, medan häktesutredningens förslag innebar att den frågan alltid ska prövas av domstolen. Med hänsyn till de begränsade fördelar som utredningsförslaget skulle innebära och till att även gällande ordning tillgodoser högt ställda rättssäkerhets-

⁴⁹ Prop. 2009/10:135.

krav, ansåg regeringen att behovet och effektiviteten av förändringen kunde ifrågasättas. Häktesutredningens förslag borde därför inte genomföras.⁵⁰

Särskilt såvitt gällde möjligheten för den häktade att kunna överklaga tingsrättens beslut om restriktioner av ett visst slag, noterade regeringen att det i det lagstiftningsärende som föregick 1999 år reform som skäl mot en sådan möjlighet anförts bl.a. att en sådan möjlighet skulle leda till en ökad risk för en samtidig rättslig prövning av samma omständigheter i olika instanser. Detta ansågs vara särskilt olyckligt med hänsyn till att det rör sig om temporära åtgärder för vilka omständigheterna fortlöpande förändras. Mot detta skulle emellertid ställas att en sådan ordning kunde förväntas minska risken för att den häktade avstod från att ansöka om domstolsprövning på grund av bl.a. att beslutet inte går att överklaga. Sammantaget ansåg regeringen att den ökade rättsäkerhet som en överklagandemöjlighet skulle innebära vägde tyngre än de skäl som tidigare anförts mot en sådan ordning. En tingsrätts beslut om prövning av en åklagares beslut om enskilda restriktioner borde därför, på samma sätt som ett generellt tillstånd till restriktioner enligt 24 kap. 5 § rättegångsbalken, kunna överklagas särskilt och utan inskränkning i tiden.⁵¹

Ifråga om de skillnader i användningen av restriktioner som konstaterats av Häktesutredningen, anförde regeringen att det ankommer på riksåklagaren att verka för lagenlighet och enhetlighet i åklagarnas rättstillämpning. Regeringen förklarade vidare att man avsåg att noga följa utvecklingen inom detta område, samt noterade att man i Åklagarmyndighetens regleringsbrev för budgetåren 2008–2010 ålagt myndigheten att redovisa bl.a. hur många personer som har häktats under de aktuella åren samt i hur många fall av dessa som tillstånd till restriktioner har lämnats. Väsentliga skillnader mellan olika delar av landet skulle också beskrivas och analyseras.⁵²

Slutsatser och rekommendationer

Frågan om hur möjligheten att ålägga häktade personer restriktioner av olika slag används i Sverige har varit föremål för diskussion, inte minst med FN:s och Europarådets olika övervakningsorgan

⁵⁰ Prop. 2009/10:135, s. 115.

⁵¹ Prop. 2009/10:135, s. 115 f.

⁵² Prop. 2009/10:135, s. 116.

för de mänskliga rättigheterna, under lång tid. Sverige har vid upprepade tillfällen utsatts för samstämmig kritik från dessa organ i de här avseendena.

Som jag tidigare påpekat är visserligen de synpunkter, den kritik och de rekommendationer som övervakningsorganen riktar till en stat inte bindande till sin karaktär. Men, en lojal tillämpning av de olika konventionerna till skydd för de mänskliga rättigheterna förutsätter att dessa påpekanden tas på stort allvar, och då inte bara under pågående dialog med företrädare för övervakningsorganen utan, i än högre grad, också internt på nationell nivå när diskussioner förs om eventuella åtgärder med anledning av övervakningsorganens granskning. När exempelvis, som i fallet med Europarådets tortyrkommitté, ett internationellt övervakningsorgan går så långt som att karaktärisera den svenska behandlingen av unga häktade som ”drakonisk” finns det all anledning att vara lyhörd.

Att längre perioder av frihetsberövande med restriktioner, särskilt när det gäller avsaknaden av möjligheter att ha kontakter med andra människor, innebär mycket stora psykiska påfrestningar för den som är föremål för en sådan behandling är oomtvistat. Som FN:s underkommitté för förebyggande av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning framhållit, kan ett frihetsberövande under sådana förhållanden i vissa situationer t.o.m. utgöra omänsklig och förnedrande behandling.⁵³

Av art. 11 och 16 i FN:s tortyrkonvention, som Sverige är bundet av, framgår att staten är skyldig att förhindra förekomsten av omänsklig eller förnedrande behandling särskilt när det gäller rutiner och procedurer för fängsligt förvar och behandling av personer som blir föremål för någon form av gripande, kvarhållande eller frihetsberövande.

Även frånsatt det absoluta förbudet mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, som regeringen framhållit särskilt i handlingsplanens *åtgärd 102*, utgör rätten till frihet och till skydd mot godtyckliga frihetsberövanden en hörnsten i det internationella systemet till skydd för enskildas mänskliga rättigheter.⁵⁴

Av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter följer, såvitt nu är relevant, särskilt att den som avvaktar rättegång

⁵³ *Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden*, CAT/OP/SWE/1, 10 september 2008, st. 127.

⁵⁴ FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, art. 3; FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, art. 9; Europakonventionen, art. 5.

inte som huvudregel ska hållas frihetsberövad.⁵⁵ Analogt, och som en logisk följd redan av den grundläggande rätten till frihet – men också av rätten till bl.a. bästa uppnåeliga hälsa⁵⁶ – följer att i de fall då det är ofrånkomligt att tillgripa frihetsberövande inom ramen för en brottsutredning, så bör det ske under så lite ingripande förhållanden som det överhuvudtaget är möjligt.

Så stadgas också uttryckligen i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter att alla som frihetsberövats ska behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde. Det innebär i sin tur att staten är skyldig att vidta åtgärder i syfte att åläggandet av restriktioner ska vara undantag snarare än regel.⁵⁷ Som redovisats har också regeringen framhållit att det är av största vikt att restriktioner, liksom andra straffprocessuella tvångsåtgärder, tillgrips och bibehålls med största möjliga restriktivitet.⁵⁸

Det tycks stå klart att de förändringar som genomfördes 1999, och som jag tidigare redogjort för här, inte lett till önskvärd effekt. Huruvida den begränsade förändring av de svenska reglerna som trädde i kraft den 1 april 2011 verkligen kommer att bidra till en minskad, eller i vart fall mera nyanserad, användning av restriktioner är tveksamt.

Framförallt kan man, som CPT, fråga sig om överklagandemöjligheten är meningsfull om inte underinstansens beslut i fråga om utformningen av enskilda restriktioner innehåller en tydlig motivering. I det sammanhanget finns det skäl att åter erinra om att en noggrann redovisning av domstolarnas prövning av frågor som rör grundläggande rättigheter av det slag som det här är fråga om, är en avgörande beståndsdel i vad som krävs för att en rättegång ska anses vara rättvis enligt artikel 6 i Europakonventionen.⁵⁹ Frågan om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas motiveringsskyldighet har behandlats särskilt i avsnitt 4.3.3.

Det finns sammantaget anledning att anta att inte heller det regelverk som gäller efter den 1 april 2011 kommer att anses uppfylla de rekommendationer som framförts av bl.a. CPT. Häktesutredningens förslag, att åklagaren i samband med en begäran om till-

⁵⁵ Art. 9.3.

⁵⁶ Se bl.a. FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, art. 12.

⁵⁷ *Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden*, CAT/OP/SWE/1, 10 september 2008, st. 121.

⁵⁸ Prop. 2009/10:135, s. 114 f.

⁵⁹ Se Europadomstolens dom i målet *Wagner och J.M.W.L. ./.* Luxemburg, appl. 76240/01, st. 89-96; jfr även *Backes ./.* Luxemburg, appl. 24261/05, och *Melich och Beck ./.* Tjeckien appl. 35450/04.

stånd till restriktioner också måste precisera vilka restriktioner som avses komma till användning, och i normalfallet också skälen för dem, hade räckt en god bit för att tillfredsställa övervakningsorganens krav. Den ytterst kortfattade förklaring som regeringen gav till sitt beslut att inte följa häktesutredningens förslag i den här delen kan inte anses tillfredsställande. Och regeringens svar på synpunkterna i 2009 års CPT-rapport innehåller i de här delarna inte mycket mer än en kort upprepning av innehållet i några relevanta bestämmelser i rättegångsbalken, med därav följande intryck att regeringens uppfattning är att systemet är bra som det är.

Det kan naturligtvis förhålla sig så som Sveriges rapportering till internationella övervakningsorgan ger intryck av, nämligen att möjligheterna att ålägga häktade personer restriktioner, utom i rena undantagsfall, hanteras på ett väl avvägt, rättssäkert sätt och med tillbörlig respekt för den enskildes mänskliga rättigheter. Det granskningsmaterial som övervakningsorganen redovisat genom åren, liksom vad som kommit fram i bl.a. Häktesutredningens betänkande, gör det emellertid enligt min mening svårt att värja sig mot intrycket att det tvärtom alltjämt finns inte obetydliga problem när det gäller respekten för de mänskliga rättigheterna i den här verksamheten.

Det har framhållits, t.ex. i Häktesutredningens betänkande,⁶⁰ att det stora flertalet häktade som har restriktioner har det under ”relativt kort tid”, från någon vecka till några månader, även om det förekommer att personer sitter häktade med restriktioner t.o.m. längre än sex månader. För min del får jag framhålla att även en månadslång häktesvistelse under förhållanden som närmar sig vad som, om än i något varierande grad, måste beskrivas som isolering – de flesta som har restriktioner uppges inte tillåtas ha kontakter med vare sig andra intagna eller utomstående⁶¹ – under inga omständigheter bör kunna betraktas som ”kort”. Som framgått av CPT-rapporten från år 2009 finns det också bland häktespersonal en oro för de negativa effekter som bibehållandet av restriktioner över längre tidsperioder har på de berördas hälsa.⁶²

Enligt vad som framkom i Häktesutredningens betänkande, och som redovisats ovan, var åklagare och domare, trots bestämmelsen i 24 kap. 14 § rättegångsbalken om att åklagare för tingsrätten måste

⁶⁰ SOU 2006:17, s. 124.

⁶¹ SOU 2006:17, s. 124.

⁶² *Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 9 to 18 June 2009*, CPT/INF (2009)34, st. 37.

ange de omständigheter som ligger till grund för en begäran om tillstånd till restriktioner, överens om att åklagare i stort sett aldrig, eller i vart fall mycket sällan, motiverar en begäran om tillstånd till restriktioner särskilt. Tvärtom är de åberopade skälen för restriktioner regelmässigt desamma som de skäl som åberopas för ett beslut om häktning på den grunden att det föreligger kollusionsfara. Det är också ovanligt att åklagare för rätten uppger vilka former av enskilda restriktioner som det kan bli aktuellt att tillämpa beträffande den misstänkte.⁶³

Som tidigare redovisats fanns i Häktesutredningens betänkande ett särskilt yttrande från en av experterna, som motsatte sig utredningens förslag att åklagaren i samband med en begäran om rättens tillstånd att ålägga en häktad person restriktioner, också skulle vara skyldig att precisera vilka restriktioner som avses och skälen för det. Till stöd för den uppfattningen anfördes att skälen för att ålägga någon restriktioner sammanfaller med skälen varför personen i fråga överhuvudtaget ska vara häktad med anledning av kollusionsfara. Alltså skulle det gå att minska användningen av restriktioner endast i samma utsträckning som antalet personer som häktas på grund av kollusionsfara minskar.

Det ställningstagandet kan i förstone framstå som välgrundat. Vid närmare eftertanke inställer sig dock ändå frågan om det verkligen är så omöjligt att individualisera restriktionsanvändningen som det särskilda yttrandet ger intryck av. När det gäller den mera ovanliga restriktionsformen att begränsa den häktades tillgång till tidningar, anfördes det i det särskilda yttrandet t.ex. att innehållet i inskränkningar anpassas alltefter medial uppmärksamhet och att ofta begränsas endast tillgången till lokal press. Rimligen bör det kunna vara möjligt att på motsvarande sätt individualisera även andra inskränkningar. Att obevakade besök inte bör förekomma kanske t.ex. inte med nödvändighet måste hindra att bevakade besök av åtminstone några utvalda personer tillåts, eller att samvaro med någon eller några andra intagna möjliggörs med eller utan personals närvaro, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Det finns uppgifter som tyder på att den här typen av anpassning förekommer redan idag; det talar emellertid inte emot, utan tvärtom snarare för, en lagreglering av det slag som Häktesutredningen föreslog när det gäller domstolsprövning av användningen och den närmare utformningen av enskilda typer av restriktioner.

⁶³ SOU 2006:17, s. 126.

Enligt vad utredningen erfor är det sålunda inte ovanligt att restriktioner hävs eller lättas upp genom att försvarare, häktespersonal eller personal vid rättspsykiatriska undersökningsenheter ingriper med en sådan begäran till åklagaren. Däremot utnyttjas ytterst sällan den nuvarande möjligheten för häktade att efter ansökan få frågan om enskilda restriktioner prövade av tingsrätten.⁶⁴ En sådan ordning riskerar enligt min mening att inbjuda till godtycke och rimmar illa med grundläggande rättssäkerhetskrav, liksom med den skyldighet som åvilar åklagare att självmant och kontinuerligt pröva om restriktionerna verkligen måste kvarstå oförändrade.

Den nya häkteslagen bör följas upp och utvärderas

Mot bakgrund av de indikationer på alltjämt existerande och kontinuerliga problem med användningen av restriktioner för häktade som redovisats här, ligger det naturligtvis nära till hands att nu rekommendera att frågorna utreds på nytt. Den nya häkteslagen har emellertid precis hunnit träda i kraft i samband med att det här betänkandet överlämnas. Den nya lagen ger, till skillnad från vad som varit fallet förut, möjlighet för en häktad person att överklaga tingsrättens beslut i ett ärende om prövning av enskilda restriktioner. Det framstår därför inte som vare sig rimligt eller realistiskt att nu lämna en sådan rekommendation.

I stället föreslår jag att regeringen planerar för en noggrann uppföljning och utvärdering av effekterna av den nya häkteslagen. En sådan bör ta sikte på att särskilt belysa bl.a. följande.

I vilken utsträckning och på vilket sätt motiverar åklagare sina framställningar om tillstånd till restriktioner, skilt från framställan om häktning? Hur ser den faktiska användningen och utformningen av olika typer av restriktioner ut? Hur lever åklagarna upp till sin skyldighet att självmant och kontinuerligt ompröva de restriktioner som ålagts en häktad? I vilken utsträckning förekommer sådana ”informella” framställningar om lättnader i restriktionerna som beskrivits i t.ex. Häktesutredningens betänkande och hur ser effekterna av dessa framställningar ut? Är utformningen av enskilda restriktioner tillräckligt individualiserad för att upprätthålla en balans mellan nödvändiga inskränkningar i den häktades personliga frihet och skyddet för enskildas mänskliga rättigheter? Har förekomsten av domstolsprövning av enskilda restriktioner förändrats

⁶⁴ SOU 2006:17, s. 128.

jämfört med före häkteslagens ikraftträdande? Vilken rättspraxis har utvecklats i domstolarna på det här området? Är tingsrätternas beslut tillräckligt väl motiverade för att överklagandemöjligheten ska kunna leda till ett meningsfull överprövning?

Om utvärderingen av den nya häkteslagen skulle visa på få eller inga förbättringar i de avseenden som under lång tid varit föremål för diskussion mellan den svenska regeringen och de internationella övervakningsorganen till skydd för de mänskliga rättigheterna och som diskuterats här, bör regeringen vidta lagstiftnings- och andra konkreta åtgärder i syfte att åstadkomma sådana förbättringar. Särskilt bör i så fall på nytt övervägas att lagstifta om en skyldighet för åklagaren att i samband med en begäran om tillstånd till restriktioner också precisera vilka restriktioner som avses komma till användning, och i normalfallet också skälen för dessa, liksom om en tydligare skyldighet för domstolarna att motivera sina beslut om häktning och tillstånd till restriktioner.

Ett betydande problem när det gäller att följa upp och utvärdera hur möjligheten att ålägga häktade personer restriktioner används, har varit att det tycks vara svårt att få fram statistik över hur dessa tvångsmedel används, både centralt från Kriminalvården och från de enskilda häktena.

Enligt Häktesutredningen stod det däremot tämligen klart att användandet av restriktioner som ett instrument i åklagarnas brottsutredningar varierar inom landet.⁶⁵ Att vissa åklagarkammare beslutar om restriktioner oftare än andra visar sig bl.a. genom att andelen häktade med restriktioner regelmässigt varierar avsevärt mellan olika häkten. Självfallet skiljer sig brottsligheten åt mellan olika delar av landet, men detta kunde, enligt utredningen, inte fullt ut förklara variationerna. Sannolikt förekommer det också, vilket hade antytts vid utredningens häktesbesök, skillnader mellan hur enskilda åklagare inom en och samma åklagarkammare beslutar om restriktioner, utan att detta till fullo kunde förklaras av målens beskaffenhet.

I propositionen med förslag till ny häkteslag⁶⁶ redovisade regeringen att den avsåg att noga följa utvecklingen på det här området och att den i regleringsbrev för åren 2008-2010 gett Åklagarmyndigheten i uppdrag att redovisa bl.a. hur många personer som har häktats under de aktuella åren samt i hur många fall av dessa som

⁶⁵ SOU 2006:17, s. 124 f.

⁶⁶ Prop. 2009/10:135, s. 115.

tillstånd till restriktioner har lämnats. Väsentliga skillnader mellan olika delar av landet skulle också beskrivas och analyseras.

I Åklagarmyndighetens årsredovisning för år 2008 lämnades en redogörelse med avseende på antalet häktade personer och användningen av restriktioner under året. Uppgifterna är emellertid mycket knapphändiga; hela avsnittet upptar inte mer än en sida i årsredovisningen. Här redovisas att omkring fem procent av dem som misstänkts för brott under året häktades och att tillstånd att meddela restriktioner getts i 65 procent av häktningsfallen men att åklagaren inte alltid beslutar om restriktioner även om det finns ett tillstånd från domstol att göra detta. Några uppgifter om i hur många fall som restriktioner faktiskt beslutats fanns däremot inte med och inte heller vilken typ av enskilda restriktioner det varit frågan om eller under hur lång tid restriktionerna bibehållits. När det gäller de stora variationerna mellan olika delar av landet gjordes en synnerligen kortfattad analys. Det konstaterades också att det är svårt att dra några säkra slutsatser om vad dessa skillnader beror på.

Åklagarmyndighetens årsredovisning för år 2009 innehöll en lika kortfattad redogörelse för frågorna, som i huvudsak är identisk med den som lämnades för år 2008. Även nu konstaterades att det är svårt att dra några säkra slutsatser om vad skillnaderna i användning av restriktioner mellan olika åklagarkammare beror på.

Intressant är dock att Åklagarmyndigheten härutöver också konstaterade att det statistiska underlag som finns när det gäller om de häktade faktiskt varit ålagda restriktioner och hur länge detta i så fall skett är i behov av omfattande kvalitetsförbättringar. Riksåklagaren uppgavs ha beslutat om ett omfattande projekt med syfte att utvärdera användningen av restriktioner vid åklagarkammarna inom vilket bl.a. efterfrågad statistik ska tas fram.

I Åklagarmyndighetens årsredovisning för år 2010 konstateras att det för att kunna redovisa uppgifter om längden på häktningstiderna och restriktionerna samt åldern på de häktade krävs vad som betecknas som "manuell uppföljning". Enligt de uppgifter som redovisas för detta år skiljer sig inte den tid som häktade har restriktioner nämnvärt mellan de olika åklagarkammarna. De skillnader som ändå kan observeras mellan kamrarna uppges bl.a. ha sin grund i brottstrukturen inom kammarens verksamhetsområde.

Kammare som handlägger förhållandevis många ärenden med misstänkta som saknar adress i Sverige använder också relativt sett restriktioner i mindre omfattning än andra kammare, vilket antyds bero på att dessa misstänkta i större utsträckning är häktade på

grund av flyktfara. I sådana fall är det inte tillåtet att ålägga den häktade restriktioner.

Även i årsredovisningen för år 2010 är emellertid redogörelsen i de här delarna mycket kortfattad, vilket försvårar möjligheterna för en läsare att dra några slutsatser av den information som lämnas. Mycket få bakgrundsdata redovisas; t.ex. ges inte någon information uppdelad på olika geografiska områden eller åklagarkammare. Det lämnas ingen närmare information om de skillnader i brottsstruktur som sägs förklara variationen mellan åklagarkammarna när det gäller användningen av tvångsmedel. Inte heller förs något resonemang i förhållande till de uppgifter om de stora geografiska och andra variationer som tidigare diskuterats av häktesutredningen och även i de egna tidigare årsredovisningarna för åren 2008 och 2009.

Tillförlitlig statistik över i vilken utsträckning häktning tillgrips och tillstånd till restriktioner meddelas, liksom den faktiska användningen av sådana restriktioner – allt nedbrutet på t.ex. olika delar av landet, enskilda typer av restriktioner och hur länge de är i kraft – är en nödvändig förutsättning för att användningen av dessa ingripande tvångsmedel ska kunna följas upp och analyseras. Att det kan göras har i sin tur avgörande betydelse för att kunna säkerställa en enhetlig rättstillämpning och ytterst för att kunna upprätthålla rättssäkerheten för de enskilda. Regeringen bör därför vidta åtgärder för att säkerställa att sådan statistik regelbundet samlas in, liksom att den blir föremål för återkommande och grundliga analyser, i syfte att säkerställa regeringens uttalade ambition att sådana tvångsmedel verkligen används med största möjliga restriktivitet.

7.1.3 Förvar enligt utlänningslagen (2005:716)

Rekommendationer:

- Regeringen bör ta initiativ till en ändring av bestämmelserna om möjligheterna att besluta om förvar enligt utlänningslagen (2005:716), så att det framgår tydligt att sådana beslut endast får fattas om det är *nödvändigt*.
- Regeringen bör skyndsamt ta initiativ till ändringar i utlänningslagen med sikte på att beslut om förvar alltid ska underställas domstolsprövning.

- I samband med en sådan ändring bör också övervägas om en absolut tidsgräns kan införas för hur länge någon kan hållas i förvar och hur den då bör vara utformad.
- Regeringen bör skyndsamt vidta åtgärder för att säkerställa att personer som tagits i förvar enligt utlänningslagen inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller i polisarrest på den grunden att de anses utgöra en fara för sig själva eller andra och inte bedöms kunna vistas i sådana särskilt iordningsställda lokaler där förvarstagna personer normalt ska vistas.

Bestämmelser om frihetsberövande av utlänningar genom förvar finns i utlänningslagen (2005:716). Enligt 10 kap. 1 § utlänningslagen får en utlänning som fyllt 18 år under vissa närmare angivna förutsättningar tas i förvar om hans eller hennes identitet är oklar och utlänningens rätt att resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå (*identitetsförvar*). En utlänning som fyllt 18 år får även tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras (*utredningsförvar*), liksom om det är sannolikt att utlänningen på viss grund kommer att avvisas eller utvisas, eller om det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning (*verkställighetsförvar*).

Beslut om utrednings- eller verkställighetsförvar får, enligt 10 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen, endast meddelas om det finns anledning att anta att utlänningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige. Av 11 kap. 2 § utlänningslagen framgår att en utlänning som tagits i förvar som huvudregel ska vistas i lokaler som ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket ansvarar för dessa lokaler.

Enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen får Migrationsverket dock i vissa fall besluta att någon som hålls i förvar i stället ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. För behandlingen i dessa fall gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. För nu relevanta situationer gäller som förutsättning för en sådan placering, att det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen att den som är tagen i förvar hålls avskild, alternativt att han eller hon utgör en allvarlig fara för sig själv eller andra. Dessutom fordras för en sådan placering att det inte är möjligt av säkerhetsskäl att personen i fråga vistas avskild i vanliga förvarslokaler. Ett beslut om placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest

kan även fattas om det föreligger synnerliga skäl för en sådan placering.

Beslut om att någon ska tas i förvar eller placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, får, enligt 14 kap. 9–10 §§ utlänningslagen, överklagas till migrationsdomstol.

Av 11 kap. 1 § utlänningslagen framgår att en utlänning som hålls i förvar ska behandlas humant och att hans eller hennes värdighet ska respekteras. Verksamhet som rör förvar ska också utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter. Bestämmelsen gäller samtliga utläningar som hålls i förvar, oberoende av var de placerats. Därutöver gäller olika regler för behandlingen av utläningar som tagits i förvar beroende på var de vistas.

Beträffande behandlingen av förvarstagna som placerats vid en av Migrationsverket tillhandahållen förvarslokal finns vissa särskilda bestämmelser i 11 kap. utlänningslagen. För behandlingen av en utlänning som i placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. En sådan utlänning ska, enligt 11 kap. 2 § utlänningslagen, utöver vad som följer av häkteslagen, beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

FN:s tortyrkommitté har i samband med sin granskning av hur Sverige lever upp till sina skyldigheter enligt FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, framfört sin oro över att beslut om förvar är vanligt förekommande och kritiserat att det inte finns någon absolut tidsgräns för hur länge en person kan hållas kvar i sådant förvar.⁶⁷

En stat har i och för sig och även med beaktande av konventionsbaserade regler om mänskliga rättigheter, rätt att hålla en person frihetsberövad som ett led i ett förfarande för att utvisa eller avvisa henne eller honom efter vederbörlig prövning av rätten att uppehålla sig på statens territorium.⁶⁸

Den folkrättsliga skyldigheten att respektera den grundläggande rätten till frihet, personlig säkerhet och skydd mot godtyckliga frihetsberövanden, gäller emellertid till förmån för alla personer som befinner sig inom en stats område och som omfattas av dess juris-

⁶⁷ *Concluding observations of the Committee Against Torture, Sweden, CAT/C/SWE/CO/5*, 4 juni 2008.

⁶⁸ Se t.ex. Europakonventionen, art. 5.1. f.

diktion.⁶⁹ Redan härav följer att frihetsberövanden i form av verkställighetsförvar inte bör komma i fråga annat än om detta verkligen är *nödvändigt*.

Även av den allmänt tillämpliga bestämmelsen i 1 kap. 8 § utlänningslagen framgår att lagen ska tillämpas så att en utlänningsfrihet inte begränsas mer än vad som är *nödvändigt* i varje enskilt fall. Det innebär i sin tur att möjligheterna att ta någon i förvar får användas bara om det inte är tillräckligt att han eller hon i stället, med stöd av 10 kap. 6 och 8 §§ utlänningslagen ställs under uppsikt.

Beviskravet enligt utlänningslagen för att det verkligen är motiverat att beröva någon friheten t.ex. i avvaktan på avvisning eller utvisning, är däremot mycket lågt ställt. Sålunda krävs endast, enligt 10 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen, att det på grund av personliga förhållanden eller övriga omständigheter *finns anledning att anta* att utläningen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottlig verksamhet i Sverige. Detta förhållande rimmar illa med både den nyss redovisade folkrättsliga principen och bestämmelsen i 1 kap. 8 § utlänningslagen.

Enligt min mening bör *nödvändigheten* av ett förvarstagande framgå som en rättslig förutsättning också i utlänningslagens bestämmelse om möjligheterna att besluta om förvar. Regeringen bör ta initiativ till en sådan författningsändring. I det sammanhanget bör även övervägas om en absolut tidsgräns för hur länge någon får hållas i förvar kan införas och hur den då bör vara utformad.

I rapporten från sitt besök i Sverige år 2009 noterade Europarådets tortyrkommitté med oro att det alltför ofta förekom att vissa personer som berövats friheten i enlighet med den svenska utlänningslagstiftningens regler om förvar placerades i häkte, ibland under långvariga tidsperioder. Kommittén, som konstaterade att man i samband med tidigare besök i Sverige tydligt redovisat sin syn på denna fråga, framhöll att ett fängelse per definition inte utgjorde en lämplig plats för att placera en person som varken var misstänkt eller dömd för någon brottlig gärning. I sådana fall där det ansågs nödvändigt att med stöd av utlänningslagstiftningen hålla en person frihetsberövad borde en person placeras i lokaler som specifikt utformats för detta syfte och som kunde erbjuda förhållanden som var lämpliga med hänsyn till de frihetsberövade personernas rättsliga status. Kommittén rekommenderade mot denna bakgrund att åtgärder skyndsamt skulle vidtas för att säkerställa att personer

⁶⁹ FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, art. 2.1; Europakonventionen, art. 1.

som omhändertagits i enlighet med utlänningslagens regler om förvar inte hålls frihetsberövade i häkteslokaler.⁷⁰

I sitt svar till kommittén redogjorde regeringen endast kortfattat och översiktligt för den svenska ordningen för placeringen av personer som berövats friheten genom att tas i förvar i enlighet med utlänningslagens bestämmelser. Regeringen konstaterade härutöver att en utredning under år 2009 tillsatts med uppdrag att genomföra en översyn av utlänningslagens regler om förvar och lämna förslag på nödvändiga författningsändringar. Regeringen framhöll att utredningen var oförhindrad att därutöver lämna förslag även på andra typer av åtgärder som syftar till att förbättra den nuvarande ordningen beträffande förvar.⁷¹

Vad Europarådets tortyrkommitté sålunda vid flera tillfällen har framfört angående placeringen av förvarstagna personer i kriminalvårdsanstalt, häkte eller i polisarrest måste tas på största allvar. Det finns skäl att i detta sammanhang påminna om att de människor som, såvitt nu är av intresse, kan tas i förvar med stöd av utlänningslagen, inte har gjort sig skyldiga till brott och inte heller är misstänkta för brott. Även tortyrkommittén har funnit anledning att särskilt påpeka detta. I själva verket är det fråga om människor som, oavsett utgången av prövningen av deras ansökan om att få tillstånd att stanna i Sverige, använt sig av en folkrättsligt skyddad mänsklig rättighet, nämligen vad som i vardagslag kallas att söka asyl.

Migrationsverkets särskilt iordningsställda lokaler har en helt annan karaktär än häkten. Dessa lokaler är utformade just utifrån att de inte är kriminalvårdsanstalter. De personer som hålls frihetsberövade i dessa lokaler åtnjuter en betydande rörelsefrihet och har goda möjligheter till kontakter med personer utanför lokalen. De har också tillgång till en rad olika aktiviteter.

I de fall då vistelse i en sådan särskilt iordningsställd förvarslokal inte ansetts vara möjlig beror detta i stor utsträckning på allvarliga psykiska ohälsotillstånd. Det säger sig självt att personer som befinner sig i en sådan utsatt situation inte bör placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller i polisarrest. Regeringen bör skyndsamt vidta åtgärder för att komma till rätta med den situationen.

⁷⁰ Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 9 to 18 June 2009, CPT/Inf (2009)34, s. 35.

⁷¹ Response of the Swedish Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Sweden from 9 to 18 June 2009, CPT/Inf (2010)18, s. 21 f.

Ett beslut enligt utlänningslagen att ta någon i förvar eller att placera en person i kriminalvårdsanstalt, häkte eller i polisarrest, skiljer sig i ett fundamentalt hänseende från beslut om andra frihetsberövanden. En person som blir berövad friheten genom beslut av polis eller åklagare måste antingen frigges inom en tidsperiod på några dagar, eller så måste åklagaren självmant vända sig till domstol med en begäran om häktning. Beslut om häktning prövas alltid av domstolen.⁷² Beslut om omhändertagande för tvångsvård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1088:870) om vård av missbrukare i vissa fall, måste också på motsvarande sätt underställas en domstols prövning inom viss tid som, beroende på vilken lag det är fråga om, varierar från någon dag till högst fyra veckor.

Beslut enligt utlänningslagen i frågor om förvar fattas däremot, såvitt nu är av intresse, av en förvaltningsmyndighet utan någon skyldighet för myndigheten att självmant underställa ett sådant beslut någon prövning inför en oberoende domstol. Den ordningen utgör alltså ett undantag från de grundläggande rättssäkerhetsprinciper som annars gäller för frihetsberövanden i den svenska rättsordningen. Några godtagbara skäl för en sådan ordning finns inte enligt min mening. Att myndigheternas beslut i frågor om förvar i och för sig kan överklagas av den enskilde förändrar inte på något avgörande sätt den bedömningen.

Regeringen bör skyndsamt påbörja ett lagstiftningsarbete med sikte på att beslut om förvar alltid måste underställas domstols prövning inom viss kortare tid, exempelvis samma tid som gäller för häktning.

Förvarsutredningens slutbetänkande

Reglerna för frihetsberövande av utlänningar genom förvar har nyligen gjorts till föremål för omfattande överväganden av Förvarsutredningen. Denna utredning tillsattes av regeringen i februari 2009⁷³ för att bl.a. ta ställning till hur Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemss-

⁷² 24 kap. 12 § rättegångsbalken.

⁷³ Dir. 2009:1.

taterna⁷⁴ ska genomföras i Sverige. I uppdraget ingick också att särskilt överväga om de regler om förvar som gäller enligt utlänningslagen är ändamålsenligt utformade.

Förvarsutredningen överlämnade sitt slutbetänkande *Förvar* till regeringen den 15 februari 2011,⁷⁵ det vill säga kort tid innan jag haft att lämna min betänkandetext till tryck. Jag har därför inte haft möjlighet att närmare sätta mig in i utredningens överväganden och förslag. Jag har dock kunnat konstatera att utredningen, om än från en annan utgångspunkt, behandlar också de principiella frågeställningar som jag tämligen kortfattat har berört här. Utredningen lämnar där flera förslag till förändringar av det gällande regelverket som tycks ligga i linje med de rekommendationer som jag lämnat här.

Av nämnda tidsskäl har jag inte haft möjlighet att närmare analysera om innehållet i Förvarsutredningens slutbetänkande borde föranleda några förändringar i mina rekommendationer. Jag har ändå valt att nu redovisa dessa, i syfte att de ska kunna bidra som underlag både för regeringens fortsatta systematiska MR-arbete och den fortsatta behandlingen av Förvarsutredningens förslag.

7.1.4 Hot och våld mot frihetsberövade från andra intagna

Rekommendationer:

- Regeringen bör ge Kriminalvården i uppdrag att utarbeta en säkerhetsstrategi, innefattande bl.a. preciserade mål för arbetet mot hot och våld mot intagna från andra intagnas sida och ett incidentrapporteringssystem för en effektiv rapportering och uppföljning av hur de målen uppnås.
- En utgångspunkt i det arbetet måste vara att åtgärder för att komma till rätta med våld eller hot mellan intagna tar sikte primärt på förövaren och inte på den som utsatts för ett sådant övergrepp.

I handlingsplanens kartläggningsdel konstaterades bl.a. att Europarådets tortyrkommitté rekommenderat Sverige att genomföra mer

⁷⁴ Direktiv 2008/115/EG.

⁷⁵ SOU 2011:17.

effektiva strategier för att motverka våld mellan intagna.⁷⁶ Regeringen behandlade frågan i handlingsplanens *åtgärd 85*:

Kriminalvården har i regleringsbrevet för 2006 givits uppdraget att sammanställa omfattningen av våld eller hot om våld mellan intagna i anstalt eller häkte och redovisa vilka åtgärder som vidtagits i syfte att förebygga denna typ av händelser. Mot bakgrund av Kriminalvårdens redovisning kommer regeringen att överväga vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas.

I Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanens genomförande anges att Kriminalvården de senaste åren prioriterat att intagna ska placeras säkert och differentierat. Härutöver sägs endast att regeringen inte funnit det nödvändigt att ge ytterligare uppdrag till Kriminalvården som är inriktat på hot och våld mellan intagna.

Rätten till liv, frihet och personlig säkerhet omfattas, som nämnts, av både Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Statens skyldigheter i detta avseende omfattar både att *respektera* och att *säkerställa* – eller *garantera* – den rätten.

Skyldigheten att *respektera* är en negativ skyldighet, det vill säga staten måste avstå från att begränsa enskildas utövning av konventionsrättigheterna, medan skyldigheten att *tillförsäkra*, eller *garantera*, innebär en positiv skyldighet för staten att aktivt vidta åtgärder för att enskilda i praktiken ska kunna åtnjuta rättigheterna, t.ex. genom att tillhandahålla ett skydd mot angrepp från olika icke-statliga aktörer. Häribland återfinns skyldigheter som att tillskapa institutioner och garantera effektiva förfaranden som behövs för att säkerställa att rättigheterna kan åtnjutas i praktiken.

Av artikel 10 i FN:s konvention om medborgerliga och civila rättigheter framgår särskilt att var och en som berövats sin frihet ska behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde. Och av art. 11 och 16 i FN:s tortyrkonvention framgår att staten är skyldig att förhindra förekomsten av omänsklig eller förnedrande behandling särskilt när det gäller rutiner och procedurer för fängsligt förvar och behandling av personer som blir föremål för någon form av gripande, kvarhållande eller frihetsberövande.

Ansvarvilar tungt på det allmänna för att skydda intagna från övergrepp, också från andra intagnas sida. Den som är frihetsberövad har små möjligheter att själv värja sig mot hot och våld. Ett ef-

⁷⁶ Handlingsplanen, s. 88, 200–201.

fektivt skydd mot sådana angrepp förutsätter i stället åtgärder av olika slag från Kriminalvårdens sida.

I Kriminalvårdens årsredovisning för år 2006 redovisade myndigheten att ett 40-tal rapporter om hot och våld mellan intagna i anstalt inkommit under året. Antalet sådana rapporter om hot eller våld mellan intagna på häkte uppgavs endast uppgå till ”ett fåtal”. I båda fallen konstaterade emellertid Kriminalvården själv att siffrorna med stor sannolikhet utgjorde en kraftig underrapportering.

Av årsredovisningen framgick även Kriminalvårdens bedömning att de viktigaste åtgärderna för att förebygga hot och våld mellan intagna utgjordes av ett bra underrättelsearbete och en differentiering av placeringen av de intagna. Det konstaterades även att konflikter mellan olika gäng alltjämt utgjorde ett stort problem på anstalterna, och att det allvarliga våld som trots allt emellanåt förekom var en effekt av rivalitet mellan olika gäng eller grupperingar. Mycket våld sades också förebyggas genom ett intensivt och djupt grävande underrättelsearbete, och Kriminalvården sades göra stora framsteg på detta område.⁷⁷

Kriminalvården började under 2006 att installera ett IT-baserat incidentrapporteringssystem med målet att höja såväl inrapporteringsfrekvensen som kvaliteten i inrapporteringen. I årsredovisningarna för åren 2007-2009 har Kriminalvården redovisat antalet ”*allvarliga incidenter*”, ett begrepp som definieras som en händelse som ”*riskerar att allvarligt skada Kriminalvårdens verksamhet, personal och/eller klienters säkerhet och trygghet samt allmänhetens förtroende för verksamheten*”.⁷⁸ Antalet sådana incidenter i form av våld mellan intagna i häkte har enligt de redovisade uppgifterna uppgått till 14 (2007), 5 (2008) respektive 7 (2009). Motsvarande antal incidenter mellan intagna i anstalt uppgavs vara 47 (2007), 99 (2008) respektive 74 (2009).

Även för åren 2007 och 2008 framhöll Kriminalvården emellertid i sin årsredovisning att det med stor sannolikt skett en underrapportering av antalet inträffade händelser. Beträffande 2009 års siffror noterar Kriminalvården att det funnits en ökad rapporteringsbenägenhet i myndighetens incidentrapporteringssystem⁷⁹.

En föga smickrande bild av situationen på de svenska fängelserna gavs av den utredning som år 2004 tillsattes med uppdrag att

⁷⁷ Kriminalvårdens årsredovisning 2006, s. 10, 13.

⁷⁸ Årsredovisning 2009 s. 27.

⁷⁹ Årsredovisning 2007 s. 9 ff., 17, 20; årsredovisning 2008 s. 9 f., 20; årsredovisning 2009 s. 15, samt 27 f.

granska ett antal uppmärksammade rymningar som inträffat samma år.⁸⁰ I betänkandet *Säkert inlåst – En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004*, skildrade utredaren bl.a. hur det, mot bakgrund av ett allt tyngre klientel och allt fler svårhanterliga intagna på anstalterna i kombination med överbeläggning och en alltför stor andel oerfaren personal, från många håll uttryckts en oro för att intagna i alltför hög grad själva tilläts bestämma på avdelningarna. Personalen tycktes enligt utredaren i viss utsträckning ha backat ut från avdelningarna och skötte istället sina uppgifter från vaktrum. Utredaren hade även fått berättat för sig hur personal mer eller mindre handgripligt motades ut från avdelningarna för att de intagna skulle få vara ifred och att korridorerna ”övertagits av de intagna”.⁸¹

I slutbetänkandet *Kriminalvården – ledning och styrning av Utredningen Kriminalvårdens effektivitet*, som bl.a. haft i uppdrag att utvärdera den säkerhetsuppgradering som Kriminalvården genomfört under de senaste åren,⁸² konstateras å andra sidan att Kriminalvårdens säkerhetsnivå är högre i dag än 2004. Enligt utredningen har säkerhetsuppgraderingen emellertid inte inneburit att kriminalvården som sådan har blivit säkrare, det vill säga att våldet mellan intagna eller mot personalen har minskat. Samtidigt redovisar utredningen en osäkerhet kring den bedömningen, som sägs bero på att ”Kriminalvårdens målbild inte är fullständig”.⁸³

Såvitt gäller det för år 2008 av Kriminalvården redovisade antalet incidenter i form av våld mellan intagna, framhåller utredningen vidare att det inrapporterade antalet, enligt Kriminalvårdens egna uppgifter, är ”*orimligt litet*”.⁸⁴ Utredningen konstaterar mot denna bakgrund lakoniskt att det alltså synes föreligga ”brister i underlaget”.

Ansvar vilar alltså, som redan betonats, tungt på det allmänna för att skydda frihetsberövade personer mot övergrepp av olika slag. Av det som redovisats här framgår dock att det funnits brister i Kriminalvårdens arbete med att säkerställa de intagnas rätt till personlig säkerhet, liksom att det finns behov av en tydlig styrning och uppföljning från regeringens sida när det gäller det arbetet.

Regeringen bör ge Kriminalvården i uppdrag att ta fram en säkerhetsstrategi som innefattar bl.a. preciserade mål för arbetet med

⁸⁰ Dir. 2004:110.

⁸¹ SOU 2005:6, s. 115 f.

⁸² Dir. 2008:19, 2008:113.

⁸³ SOU 2009:80, s. 248.

⁸⁴ SOU 2009:80, s. 207.

att förebygga och motverka incidenter i form av hot och våld mot intagna från andra intagnas sida, och ett incidentrapporteringsystem för en effektiv rapportering och uppföljning av hur de målen uppnås.

En intagen som utsatts för hot eller våld från andra intagnas sida kan vara i akut behov av skydd. I en sådan situation kan det ibland vara oundvikligt att den utsatta personen förflyttas eller hålls avskild. En utgångspunkt för ett systematiskt arbete mot denna typ av allvarliga incidenter måste emellertid alltid vara att åtgärder för att komma till rätta med våld eller hot primärt ska ta sikte på förövaren och inte på den som utsatts för ett sådant övergrepp.

7.1.5 Tillgång till rättsligt biträde och information om rättigheter, m.m.

Rekommendationer:

- Regeringen bör ta initiativ till en lagändring som klargör att även den som, utan angiven misstanke, ska höras upplysningsvis under en förundersökning, har en laglig rätt att biträdas av försvarare.
- Inom ramen för ett sådant lagstiftningsinitiativ bör vidare övervägas om också möjligheterna att förordna offentlig försvarare bör utvidgas på liknande sätt.
- En lagstadgad skyldighet bör införas att lämna information om rätten att ha juridiskt biträde vid förhör, oavsett förekomst av misstanke om brott.
- I samband med en sådan författningsändring bör även övervägas om, efter förebild i den s.k. *Mirandaprincipen*, en allmän skyldighet att lämna viss annan information bör införas, främst om rätten att inte uttala sig och om de möjliga rättsliga konsekvenser som ett beslut att uttala sig eller inte uttala sig kan få i en senare rättegång till följd av den fria bevisprövningens princip.
- Det bör på nytt övervägas om det behövs ett förtydligande direkt i lagtext av att informationen till gripna och anhållna om vissa grundläggande rättigheter ska lämnas omedelbart vid frihetsberövandet.

- I det sammanhanget bör även övervägas att föra över kravet på underrättelse om rätten att biträdas av försvarare under förundersökningen och om förutsättningarna för förordnande av en offentlig försvarare från förundersökningskungörelsen till rättegångsbalken.
- Även i förhållande till den som har tillsagts att följa med polisen för förhör, den som har kallats till polisen för förhör och den som har ålagts att stanna kvar under viss tid hos polisen för förhör, bör det framgå direkt av lag att informationsskyldigheten i fråga om den hördes grundläggande rättigheter ska fullgöras omedelbart då han eller hon på detta sätt berövats sin frihet.
- Regeringen bör, i samband med den fortsatta beredningen av det betänkande som lämnats av *Utredningen om det allmännas ansvar enligt Europakonventionen*, överväga frågan om att i rättshjälpslagen föra in en uttrycklig bestämmelse med innebörden att rättshjälp alltid får beviljas om det behövs för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt Europakonventionen.

Rätten att få tillgång till en försvarare eller annat rättsligt biträde utgör en grundläggande rättssäkerhetsgaranti som kan vara av avgörande betydelse för säkerställandet i praktiken av rätten till frihet och personlig säkerhet, liksom av rätten till en rättvis rättegång. Därför är tillgången till sådant biträde också en central del av såväl FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter⁸⁵ som Europakonventionen.⁸⁶ Även den svenska grundlagen betonar numera, sedan den 1 januari 2011, rätten till en rättvis rättegång.⁸⁷

Rätten till tillgång till ett rättsligt biträde som kan t.ex. närvara vid förhör, kan även ha stor betydelse för att förebygga och minska risken för övergrepp mot personer som är berövade friheten, liksom för att skydda exempelvis poliser mot ogrundade anklagelser om sådana övergrepp.

Rätten att få tillgång till försvarare eller annat rättsligt biträde liksom övriga processuella rättigheter som tillkommer den som berövats friheten, t.ex. efter att ha gripits av polisen, kan emellertid bara utnyttjas effektivt, och därmed få den grundläggande betydelse-

⁸⁵ Artikel 14.3 punkterna b och d.

⁸⁶ Artikel 6.1 och artikel 6.3 punkterna b och c.

⁸⁷ 2 kap. 11 § regeringsformen.

se för garanterandet av de mänskliga rättigheterna som den har tillkommit för att säkerställa, om den som berövas sin frihet också känner till att rättigheterna finns. Så är inte alltid fallet och även svenska förhållanden har i dessa avseenden uppmärksammats av såväl FN:s underkommitté för förebyggande av tortyr som Europarådets tortyrkommitté, CPT. Båda har lämnat synpunkter och rekommendationer härvidlag till den svenska regeringen för att åtgärda vad man uppfattat som brister.

FN:s underkommitté för förebyggande av tortyr tog i sin rapport efter granskningsbesök i Sverige under år 2008 upp att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om att information ska lämnas om vilka rättigheter en person har som tvingas stanna kvar hos polisen för förhör, liksom att den som grips av polis inte regelmässigt tycks få sina rättigheter omedelbart förklarade för sig. Kommittén rekommenderade också den svenska regeringen att vidta åtgärder för att säkerställa att var och en som blir förhörd, oavsett misstanke om brott, får information om sin rätt att ha ett rättsligt biträde närvarande vid förhöret, samt att rätten till ett sådant biträde bör tillgodoses också för den som inte själv kan bekosta ett sådant.⁸⁸

CPT genomförde sitt senaste granskningsbesök i Sverige under juni månad 2009. I sin rapport efter besöket välkomnade kommittén att Sverige år 2008 infört en rätt för varje person som förhörs under en förundersökning att ha ett biträde närvarande under förhöret. Kommittén konstaterade emellertid att den kommit i kontakt med att antal frihetsberövade personer som uppgav att de inte blivit informerade om den rätten.

CPT noterade vidare att denna rätt i de flesta fall i praktiken tillförsäkrades de frihetsberövade tidigast i samband med att det första formella förhöret genomfördes av en utredare. Mot denna bakgrund uppmanade kommittén regeringen att vidta åtgärder för att säkerställa att alla som berövas friheten redan från början av sitt frihetsberövande ges en effektiv rätt att få tillgång till ett rättsligt biträde.⁸⁹

CPT välkomnade att ett informationsblad utarbetats om de rättigheter som tillkommer en person som frihetsberövats av polisen, och att detta fanns tillgängligt på ett flertal olika språk. Kommittén

⁸⁸ *Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden*, CAT/OP/SWE/1, 10 september 2008, st. 44-49, 55-61.

⁸⁹ *Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 9 to 18 June 2009*, CPT/INF (2009)34, s. 19.

konstaterade samtidigt att den fått intrycket att inte heller sådan information som finns i informationsbladet lämnas så snart någon berövas sin frihet, det vill säga redan från den tidpunkt då en person är skyldig att stanna kvar hos polisen. Inte heller tycktes den lämnas muntligen i direkt samband med ett frihetsberövande.

CPT rekommenderade regeringen att vidta åtgärder för att säkerställa att alla personer som frihetsberövas av polisen – oavsett på vilken grund – redan vid frihetsberövandets början erhåller fullständig information om sina grundläggande rättigheter. Detta borde enligt kommittén ske muntligen direkt när ett frihetsberövande äger rum, och skriftligen omedelbart vid ankomsten till polisens lokaler. Kommittén rekommenderade också att den frihetsberövade uppmanas att skriftligen bekräfta att han eller hon erhållit den aktuella informationen.

I sitt svar till kommittén hänvisade regeringen till att förekomsten av en skäligen misstanke om brott utgör en förutsättning för att en person ska kunna anhållas eller gripas. Regeringen framhöll att det av 12 § förundersökningskungörelsen (1947:948) följer att en person som på detta sätt berövas friheten ska upplysas bl.a. om sin rätt till försvarare. Regeringen konstaterade att detta innebar att rätten till försvarare ”i de flesta fall” fanns redan vid frihetsberövandets början. Sammanfattningsvis förklarade regeringen att det aktuella regelverket enligt svensk uppfattning innehåller tillräckliga mekanismer för att säkerställa att en person som berövas friheten har tillgång till ett rättsligt biträde redan från frihetsberövandets början.⁹⁰

Ifråga om den information som lämnas till personer som frihetsberövas av polisen förklarade regeringen bl.a. att Rikspolisstyrelsen vid tiden för regeringens svar till kommittén genomförde en utvärdering av polismyndigheternas användning av det aktuella informationsbladet, liksom att Rikspolisstyrelsen skulle överväga även behovet av ytterligare åtgärder för att säkerställa att alla personer som frihetsberövas av polisen erhåller full information om sina grundläggande rättigheter. Regeringen konstaterade i denna del även att det i samband med att informationsbladet överlämnades i många fall även var nödvändigt att tillhandahålla kompletterande, muntlig, information. Överlämnandet av informationsbladet var inte heller att betrakta som ett sätt på vilket polisen kunde full-

⁹⁰ *Response of the Swedish Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Sweden from 9 to 18 June 2009*, CPT/INF (2010)18, s. 10 f., 14 f.

göra sin i rättegångsbalken eller förundersökningskungörelsen reglerade informationsskyldighet, och utgjorde inte en ersättning för sådan information. Informationsbladet var istället att betrakta som en ytterligare informationskälla ("an extra service") för den frihetsberövade.⁹¹

Rätten att vid förhör biträdas av en försvarare

Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken ska förundersökning inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Av 23 kap. 6 § rättegångsbalken framgår att förhör under en förundersökning får hållas med envar som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen. Förhör får således hållas med stöd av denna bestämmelse oberoende av om förhörspersonen är misstänkt, målsägande, vittne eller någon annan.

Den som utan giltig orsak underlåter att följa en kallelse att inställa sig till förhör får under vissa förutsättningar, enligt 23 kap. 7 § rättegångsbalken, hämtas till förhöret. Av 23 kap. 8 § följer vidare att den som befinner sig på en plats där ett brott förövas är skyldig att på tillsägelse av polisman följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Den som inte är anhållen eller gripen är som regel inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar. Om det är av synnerlig vikt kan emellertid, med stöd av 23 kap. 9 §, en person som kan misstänkas för brottet tvingas att stanna kvar i ytterligare sex timmar.

I 21 kap. 3 § rättegångsbalken anges att *den misstänkte* vid sin talans förberedande och utförande må biträdas av försvarare. Rätten för en misstänkt att under förundersökningen biträdas av en försvarare inträder emellertid, enligt vad som angavs i förarbetena till rättegångsbalken, först då undersökningen kommit så långt att personen är *skäligen misstänkt* för brottet.⁹² Högsta domstolen har också gett uttryck för samma synsätt när det gäller ett förordnande av offentlig försvarare.⁹³

Fitger hävdar emellertid i kommentaren till rättegångsbalken att även den som utan angiven misstanke ska höras upplysningsvis under en förundersökning måste "i dagens samhälle" ha en rätt att med privata medel låta sig biträdas av en försvarare.

⁹¹ s. 13.

⁹² Fitger, Rättegångsbalken (1 november 2010, Zeteo), kommentaren till 24 kap. 3 §.

⁹³ NJA 2001 s. 344.

I artikel 6.3.c i Europakonventionen föreskrivs bl.a. att var och en som blivit anklagad för brott har rätt att försvara sig genom ett rättegångsbiträde som han eller hon själv har utsett eller att, när tillräckliga medel saknas för att betala ett biträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar.

Uttrycket *anklagelse för brott* är ett autonomt begrepp, det vill säga det ska tolkas självständigt från vad som gäller enligt nationell rätt. Det har emellertid ansetts att Europadomstolens tolkning av begreppet inte innebär någon rätt att alltid biträdas av en försvarare vid förhör som hålls innan någon är *skäligen misstänkt*.⁹⁴

Som ett resultat av tidigare kritik från Europarådets tortyrkommitté⁹⁵ finns sedan år 2008 vidare en rätt för *alla* som förhör under en förundersökning att ha ett *biträde* närvarande under förhör, under förutsättning att detta kan ske utan men för utredningen. Den rätten regleras i 23 kap. 10 § tredje stycket rättegångsbalken. Bestämmelsen gäller såväl den som är skäligen misstänkt för brottet som den mot vilken endast föreligger en svagare grad av misstanke eller ingen misstanke alls, t.ex. ett vittne eller den som är målsägande. Ett sådant biträde har emellertid inte samma rättigheter att agera i förundersökningen som en försvarare.⁹⁶

Europadomstolen konstaterade i målet *John Murray ./. Storbritannien* att det förekommer att domstolar i brottmål, i enlighet med nationell rätt, får fästa avseende vid hur den anklagade förhållit sig vid de inledande polisförhören, på ett sätt som på ett avgörande sätt kan påverka dennes möjligheter till ett framgångsrikt försvar. I sådana fall kräver dock normalt Europakonventionens artikel 6, enligt Europadomstolen, att den som förhörts av polis också getts rätt att biträdas av en försvarare även på ett tidigt stadium i polisförhören. En sådan rätt är dock inte absolut, utan beror av om en begränsning härvidlag i det enskilda fallet vid en samlad bedömning skulle leda till slutsatsen att den anklagade inte fått tillgång till en rättvis rättegång.⁹⁷

Uttalanden som görs under polisförhör utan att den som hörs haft möjlighet att överlägga med och rådfråga en juridiskt sakkunnig person, kan i den svenska rättsordningen få konsekvenser som den som hörs kan ha svårt att själv överblicka och ta ställning till. Sålunda finns en inte obetydlig risk för att han eller hon under för-

⁹⁴ Se NJA 2001 s. 344 med vidare hänvisningar.

⁹⁵ Se prop. 2007/08:47, s. 13.

⁹⁶ Fitger, Rättegångsbalken (1 november 2010, Zeteo), kommentaren till 23 kap. 10 § tredje stycket.

⁹⁷ *John Murray ./. Storbritannien* (GC), appl. 18731/91, st. 63.

höret medvetet eller omedvetet lämnar för sig själv oförmånliga uppgifter, vilka sedan används mot honom eller henne vid en straffrättslig prövning.

Enligt svensk rätt råder fri bevisprövning. Rätten ska, enligt 35 kap. 1 § rättegångsbalken, efter en prövning av allt som förekommit i målet avgöra vad som är bevisat. I brottmål får rätten därför, under vissa förutsättningar, även fästa avseende vid vad den tilltalade tidigare har berättat i förhör med polisen, även vid sådana förhör som kanske hållits innan han eller hon ens betraktades som skäligen misstänkt och utan att den förhörde biträtts av någon försvarare.

Den som hörs av polisen kan visserligen, till följd av bestämmelsen i 23 kap. 13 § rättegångsbalken, vägra att uttala sig alls under ett förhör eller vägra att uttala sig om han eller hon inte tillåts ha en försvarare med under förhöret. En tilltalad har på motsvarande sätt, till följd av bestämmelserna i 36 kap. 1 och 21 §§ rättegångsbalken, rätt att inte uttala sig alls under rättegången. Men, enligt 35 kap. 4 § rättegångsbalken, är det å andra sidan upp till domstolen att bestämma vilka slutsatser som bör dras av en sådan vägran att uttala sig.

Visserligen är rätten att inte uttala sig och rätten att inte anklaga sig själv grundläggande aspekter av rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen och det krävs därför särskild försiktighet vid bedömningen av om en vägran att uttala sig kan läggas någon till last. En fällande dom får enligt Europadomstolen inte grundas enbart eller ens huvudsakligen på att den tilltalade vägrar att uttala sig, men dennes tystnad i situationer då han eller hon kan förväntas komma med en förklaring, kan beaktas vid värderingen av åklagarens bevisning.⁹⁸

I sammanhanget finns också anledning att erinra sig att en person som hörs av polisen utan att vara skäligen misstänkt inte alltid tydligt informerats om i vilken egenskap han eller hon hörs, trots att sådan information bör lämnas.⁹⁹ Dessutom kan naturligtvis den hördes roll i en förundersökning komma att förändras beroende bl.a. på vad som framkommer vid förhör med denne själv.

Den senare frågan har också något berörts i ett särskilt sammanhang av förre chefsJO Mats Melin i ett beslut den 19 november 2010,¹⁰⁰ där han diskuterar bl.a. frågan om ett obligatoriskt utredningsförfarande i samtliga fall då allvarlig personskada eller dödsfall

⁹⁸ *John Murray ./. Storbritannien (GC)*, appl. 18731/91, st. 45–47.

⁹⁹ Jfr JO:s ämbetsberättelse 2000/01, s. 100.

¹⁰⁰ JO:s dnr 5950–2009.

inträffat i samband med polisingripanden. I beslutet framhöll JO bl.a. den motsättning som kan finnas mellan vikten av snabba utredningsåtgärder i form av förhör med inblandade polismän, å ena sidan, och polismäns berättigade intresse av att även utredningar mot dem ska omgärdas av höga krav på rättssäkerhet, å den andra.

JO framhöll i sitt beslut att de rättssäkerhetsproblem som hänger samman med att en person som hörs upplysningsvis i inledningen av ett sådant utredningsförfarande kan komma att lämna uppgifter som senare används mot honom eller henne i en eventuell brottsutredning, kan bemästras genom att t.ex. ge en polisman som ska förmå underkasta sig ett sådant särskilt utredningsförfarande, rätt att under vissa förutsättningar biträdas av en försvarare.

Även om poliser, på grund av just sin yrkesroll, oftare riskerar att befinna sig i situationer där sådana rättssäkerhetsproblem som JO beskriver kan tänkas uppkomma, råder det inte någon principiell skillnad mellan den situationen och den som andra förhörspersoner befinner sig i, som inledningsvis hörs av polis utan att veta om de är eller kommer att bli misstänkta för brott. Det grundläggande problemet är detsamma. Även den möjliga lösningen, som JO pekar på, är relevant också för alla sådana förhörspersoner.

Mot den bakgrund som redovisats här menar jag att det ligger mycket i den av Fitger redovisade uppfattningen att även den som utan angiven misstanke ska höras upplysningsvis under en förundersökning "måste" ha rätt att biträdas av försvarare som vederbörande själv bekostar. Fitgers uppfattning, som möjligen ska tolkas som att en sådan rätt också *föreligger*, kommer dock inte direkt till uttryck i någon nu gällande författningstext. Regeringen bör därför, enligt min mening, ta initiativ till sådana författningsändringar som behövs för att denna rätt ska framgå direkt i lag.

Huruvida, som FN:s underkommitté för förebyggande av tortyr rekommenderat, den rätten bör tillförsäkras också för den som inte själv kan bekosta en försvarare, bör övervägas närmare inom ramen för ett sådant lagstiftningsinitiativ.

Rätten till information om rättigheter

Som nämnts finns numera en rätt för *alla* som förhörs under en förundersökning att ha ett *biträde* närvarande under förhör, under förutsättning att detta kan ske utan men för utredningen. Den rätten regleras i 23 kap. 10 § tredje stycket rättegångsbalken. Bestäm-

melsen gäller såväl den som är skäligen misstänkt för brottet som den mot vilken endast föreligger en svagare grad av misstanke eller ingen misstanke alls, t.ex. ett vittne eller den som är målsägande.

Däremot finns inte någon författningsreglerad skyldighet att informera om denna generella rätt till juridiskt biträde vid förhör.

Frågan om att införa en sådan informationsskyldighet övervägdes av den utredning som föreslog den nu aktuella bestämmelsens införande, men det förslaget kommenterades inte vidare av regeringen i propositionen som låg till grund för lagändringen.¹⁰¹ Utredningen uttalade i denna del följande.

Det skulle enligt vår mening föra för långt att föreslå att alla personer som skall höras av t.ex. polis dessförinnan formellt ska informeras om sin möjlighet att ha juridiskt biträde vid förhöret. Det skulle då skapas en ordning där varje polisman i början av varje förhör, alltså även sådana förhör som hålls i ett mer akut skede i anslutning till ett brott eller en brottsplats, skulle behöva inleda detta med att erinra t.ex. ett vittne till ett rån eller en målsägande vid en grov misshandel om möjligheten att anlita biträde innan polisen börjar att tala med dem för att exempelvis få signalement på gärningsmän eller liknande. [...] Det framstår för oss som fullt tillräckligt att den formella informationsskyldigheten gäller just personer som har underrättats om att de är skäligen misstänkta för brott.¹⁰²

Jag menar att utredningens ställningstagande i den här frågan kan ifrågasättas. Även om utredningens uppfattning godtas såtillvida, att det skulle föra för långt att lagstifta om krav på att information om rätten att ha juridiskt biträde alltid ska lämnas även till personer som polisen snabbt kan behöva ställa en fråga till direkt på en eventuell brottsplats, t.ex. om signalementet på en person som setts springa därifrån, så finns det andra situationer där en sådan informationsskyldighet framstår som mycket rimlig.

Som framgått får, ibland under vissa ytterligare förutsättningar, var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för en utredning kallas till förhör, tas med till förhör eller hämtas till förhör hos polisen, alltså oberoende av om förhörspersonen är misstänkt, målsägande, vittne eller någon annan. Och den som ska höras är skyldig att stanna kvar hos polisen för ett sådant förhör, som huvudregel i högst sex timmar. Den som utan att *skäligen misstanke* föreligger ändå *kan misstänkas* för ett brott, kan dessutom tvingas att stanna kvar i ytterligare högst sex timmar. För samtliga dessa

¹⁰¹ Prop. 2007/08:47.

¹⁰² SOU 2003:74, s. 231 f.

fall finns det, enligt min mening, goda skäl att kräva att den som ska höras under sådana omständigheter också får information om sin rätt att ha juridiskt biträde med vid förhöret. Regeringen bör därför ta initiativ till att den rätten blir tydligt lagreglerad.

I samband med en sådan författningsändring bör även särskilt övervägas om det finns skäl att, med förebild i den s.k. *Miranda-principen*, lagstifta om en skyldighet att lämna även viss annan information.¹⁰³ Jag tänker då närmast på rätten att inte uttala sig eller anklaga sig själv. Men hit hör även de möjliga rättsliga konsekvenser som ett beslut att uttala sig eller inte uttala sig kan få i en senare rättegång, till följd av den fria bevisprövningens princip.

Ytterligare en fråga som aktualiserats av internationella övervakningsorgan för de mänskliga rättigheterna och som, enligt min mening, kan ha stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt, är den om *när* information om grundläggande rättigheter lämnas till personer som berövats friheten.

I det sammanhanget bör först och främst understrykas att begreppet "frihetsberövad" i de här sammanhanget används i en vidare mening än den som gäller enligt t.ex. lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (frihetsberövandelagen). Där avses med frihetsberövanden ingrepp som innebär att någon genom inspärning eller övervakning är faktiskt hindrad att förflytta sig utanför ett rum eller ett annat relativt starkt begränsat område. Medtagande och hämtning till förhör betraktas enligt förarbetena till den bestämmelsen inte som ett frihetsberövande.¹⁰⁴

Denna snävare definition av rätten till frihet må vara rimlig när det gäller en specialreglering om rätten till ersättning på grund av vissa frihetsberövanden. Men den som har en lagstadgad skyldighet att följa med polisen för förhör eller att på kallelse inställa sig hos polisen för förhör, liksom att också stanna kvar där, är naturligtvis i en mera allmän mening berövad sin rätt till frihet. Det synes också vara det synsätt som både FN:s och Europarådets tortyrkommittéer anlägger när det gäller rätten för personer som berövats sin frihet att få information om sina grundläggande rättigheter. Det är också, enligt min mening, den utgångspunkt som bör gälla för den svenska lagstiftningen på området.

När någon grips eller anhålls ska, enligt 24 kap. 9 § rättegångsbalken, den frihetsberövade få besked om det brott som han eller

¹⁰³ *Miranda v. Arizona* 384 U.S. 436 (1966).

¹⁰⁴ Prop. 1997/98:105, s. 12, 17–18.

hon är misstänkt för samt grunden för frihetsberövandet. Därmed synes följa av 12 § förundersökningskungörelsen även en skyldighet att informera den frihetsberövade om rätten att biträdas av en försvarare och om villkoren för att få en offentlig försvarare förordnad.¹⁰⁵

Av bestämmelsens ordalydelse framgår att informationen ska lämnas när frihetsberövandet sker. Att informationen lämnas samtidigt med själva frihetsberövandet bidrar till att effektivt upprätthålla den folkrättsligt erkända rätten att försvara sig med hjälp av ett rättegångsbiträde och att hinna förbereda sitt försvar. Dessutom vinner knappast utredningen som sådan något i effektivitet på om informationen lämnas först vid det formliga förhör som, enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken, ska följa på ett gripande eller på det att ett anhållande verkställts – det s.k. 24:8-förhöret – med konsekvensen att kanske ett påbörjat sådant förhör måste ställas in därför att den misstänkte då begär att få anlita en försvarare innan han eller hon är beredd att delta vidare i förhöret.

I samband med en omarbetning av bestämmelsen i 24 kap. 9 § rättegångsbalken föreslogs det också under utredningsarbetet att det uttryckligen skulle framgå av lagtexten att informationen skulle lämnas *omedelbart*. I propositionen uttalade emellertid föredragande departementschefen att detta fick anses vara överflödigt.¹⁰⁶

Det bör alltså inte anses tillåtet att avvakta med att ge information om den frihetsberövades rättigheter till det s.k. 24:8-förhöret. I ljuset av vad Europarådets tortyrkommitté framfört i sin rapport till den svenska regeringen, om att informationen till frihetsberövade om deras rättigheter likväl i stor utsträckning lämnas först i samband med ett första formellt förhör, finns det, enligt min mening, skäl att på nytt pröva om den närmare tidpunkten för när informationsskyldigheten ska fullgöras bör förtydligas i lagtexten.

I det sammanhanget bör även övervägas att föra över kravet på information om rätten att biträdas av försvarare under förundersökningen och om förutsättningarna för förordnande av en offentlig försvarare från förundersökningskungörelsen till rättegångsbalken.

Även i förhållande till den som inte är gripen eller anhållen men som har tillsagts att följa med polisen för förhör, har kallats till polisen för förhör eller har ålagts att stanna kvar under viss tid hos

¹⁰⁵ Fitger, Rättegångsbalken (1 november 2010, Zetee), kommentaren till 24 kap. 9 §.

¹⁰⁶ Prop. 1980/81:201, s. 43.

polisen för förhör, bör informationsskyldigheten inträda omedelbart då den som ska höras berövats sin frihet på detta sätt.

Rättshjälpslagen och Europakonventionen

Regeringen gav den 20 juni 2007 Domstolsverket i uppdrag att utvärdera rättshjälpslagen (1996:1619).¹⁰⁷ I uppdraget ingick också att undersöka och analysera hur tillämpningen av rättshjälpslagen förhöll sig till Sveriges internationella konventionsåtaganden. Domstolsverket lämnade sin rapport *Översyn av rättshjälpslagen – ett regeringsuppdrag* till regeringen i mars 2009.¹⁰⁸

I sin rapport redovisar Domstolsverket bl.a. sin bedömning att det inte finns något i lagen som uppenbart står i strid med Europakonventionens regler om en rättvis rättegång. I denna del anger verket att det även inhämtat ett expertutlåtande från professor Ian Cameron vid Uppsala universitet. Av dennes yttrande framgår sammanfattningsvis att det är möjligt att tolka rättshjälpslagen på så sätt att den i förhållande till Europakonventionens bestämmelser erbjuder nödvändig rättshjälp, men att man likväl undantagsvis i ett enskilt fall kan behöva tillämpa konventionen direkt för att nå ett sådant resultat. Domstolsverket ställde sig därför frågan om det vore av värde att i rättshjälpslagen införa en bestämmelse om att Europakonventionen alltid ska tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt konventionens artikel 6.1. Med hänvisning till att konventionens bestämmelser, genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, är gällande lag i Sverige bedömde emellertid Domstolsverket att det inte var nödvändigt med en sådan ändring av rättshjälpslagen.

Jag menar för min del, till skillnad från Domstolsverket, att det vore värdefullt om det tydligt framgick av rättshjälpslagen att rättshjälp alltid får beviljas om det behövs för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden om tillgång till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen. En bestämmelse av det slaget finns för övrigt numera i 3 § förvaltningslagen (1986:223) i fråga om rätten att överklaga beslut.

¹⁰⁷ Regeringsbeslut Ju2007/5942/DOM.

¹⁰⁸ Domstolsverkets rapportserie 2009:2.

I november 2010 överlämnade *Utredningen om det allmännas ansvar enligt Europakonventionen*¹⁰⁹ sitt betänkande, med förslag till en uttrycklig lagreglering av de fall där det enligt Europakonventionen krävs att skadestånd ska kunna lämnas till den som drabbats av en konventionsöverträdelse, men där det inte finns någon intern svensk rättsregel som medger att sådant skadestånd döms ut.¹¹⁰ Jag föreslår att regeringen i samband med den fortsatta beredningen av det betänkandet överväger också frågan om att i rättshjälpslagen föra in en uttrycklig bestämmelse med innebörden att rättshjälp alltid får beviljas om det behövs för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt Europakonventionen.

7.1.6 En förstärkt ordinär tillsyn över behandlingen av frihetsberövade personer, m.m.

Rekommendationer:

- Regeringen bör vidta åtgärder för att säkerställa att det finns organ för en ordinär, kontinuerlig, organisatoriskt fristående och rättsligt inriktad tillsyn inom vissa särskilt väsentliga samhällsområden, alternativt för vissa områden förstärka den tillsyn som redan finns.
- Vid bedömningen av vilka verksamheter som bör omfattas av ett eller flera sådana organs tillsynsansvar bör regeringen rent allmänt överväga sådana samhällsområden där JO och JK kontinuerligt får in särskilt många klagomål, eller där JO och JK i sin granskning uppmärksammat särskilt frekventa eller allvarliga problem.
- Särskilt bör säkerställas att det finns en på rättssäkerhetsfrågor inriktad och väl fungerande sådan tillsyn över polisväsendet, åklagarväsendet och kriminalvården, över användningen av beslut om förvar enligt utlänningslagen, över behandlingen av förvarstagna personer, inklusive placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller i polisarrest, över den psykiatriska vård som bedrivs med tvång, liksom över verksamheten vid Statens institutionsstyrelses institutioner.

¹⁰⁹ Dir. 2009:40.

¹¹⁰ SOU 2010:87.

- Regeringen bör, såvitt avser en oberoende tillsyn över polisväsendet, överväga att ge utredningen om en översyn av polisens framtida organisation tilläggsdirektiv att ta med den frågan i sina överväganden.
- När det gäller Kriminalvården bör tillsynsansvaret omfatta också hur allvarliga incidenter i form av t.ex. hot eller våld mot intagna hanteras inom myndigheten.
- Regeringen bör, sedan det gått en tid, utvärdera om den tillsyn som Socialstyrelsen sedan den 1 januari 2010 utövar över Statens institutionsstyrelses institutioner, i tillräckligt hög grad är inriktad på rättssäkerheten för de personer som är intagna där. Den utvärderingen bör, från samma utgångspunkt, även omfatta Socialstyrelsens tillsyn över den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården.
- Översynen bör också inbegripa att överväga om ett särskilt Barnombud, efter förebild i Barn- och elevombudet vid Skolinspektionen, bör inrättas inom den myndighet som har ansvar för den på rättssäkerhetsfrågor inriktade tillsynen över Statens institutionsstyrelses institutioner, med behörighet att företräda enskilda barn vars rättigheter trätts för när.
- De författningar som reglerar tillsynen över Statens institutionsstyrelses institutioner, den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården bör förtydligas så att det klart framgår att en rättsligt inriktad kontroll utifrån enskildas mänskliga rättigheter utgör en central del av denna tillsyn.

Som jag inledningsvis i detta avsnitt konstaterat är en för skyddet av de mänskliga rättigheterna grundläggande frågeställning det spänningsförhållande som råder mellan skyddet för enskildas fysiska och psykiska integritet, å ena sidan, och det allmännas legitima användning av tvångsmedel, inklusive frihetsberövanden och fysiskt våld, å den andra. Det folkrättsliga förbudet mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning är, som regeringen understrukt i handlingsplanens *åtgärd 102*, absolut. Ett effektivt upprätthållande av detta skydd, liksom i övrigt av rätten till frihet och personlig säkerhet, förutsätter att gränserna för statens våldsmonopol tydligt regleras i lag, liksom att det nationella

rättssystemet tillhandahåller verkningsfulla mekanismer för att säkerställa att de på detta sätt uppställda begränsningarna efterlevs.

Mot den här bakgrunden har jag under arbetet med utvärderingen av handlingsplanen haft anledning att också reflektera över den roll som en *effektiv ordinär rättslig tillsyn* har för upprätthållandet av respekten för de mänskliga rättigheterna på nationell nivå. Den frågan har också aktualiserats på olika sätt under de dialogmöten som jag genomfört som en del av utvärderingsprocessen.

Inom vissa samhällsområden där dessa grundläggande rättigheter aktualiseras i särskilt hög grad saknas i dag organisatoriskt fristående ordinära tillsynsorgan. Inom andra kan det ifrågasättas om den rättsligt inriktade granskningen spelar en tillräckligt framträdande roll. Några sådana områden, liksom vissa andra närliggande frågor, ska därför diskuteras i det följande.

Myndighetsbeslut inom dessa områden kan i betydande omfattning göras till föremål för rättslig prövning genom överklagande till domstol. Förekomsten av en sådan rätt till domstolsprövning utgör visserligen i sig en rättssäkerhetsgaranti och det skulle därför i och för sig kunna ifrågasättas om det föreligger något behov av ytterligare tillsyn.

För att det ändå gör det talar emellertid med styrka bl.a. att många av de individer mot vilka tvångsåtgärder tillämpas, t.ex. inom psykiatri eller missbruksvården, befinner sig i ett mycket utsatt läge och inte alltid kan förväntas ha förmågan själva vidta de åtgärder som krävs för att ett överklagande ska komma till stånd. En person kan också de facto betas sin rätt att överklaga genom att en myndighet underlåter att i vederbörlig ordning fatta ett formligt, överklagbart, beslut. Att detta är ett problem också i praktiken har framhållits av JO, som t.ex. i sin ämbetsberättelse för perioden 1 juli 2008 – 30 juni 2009 konstaterar att det i samband med inspektioner vid institutioner för psykiatrisk tvångsvård inte sällan framkommer att patienter som nekats permission inte fått ett beslut i saken.¹¹¹

Härtill kommer att en rättslig granskning efter överklagande uteslutande är reaktiv till sin karaktär och inriktad på varje enskilt fall för sig. En aktiv tillsyn, genomförd av ett oberoende organ, ger på ett helt annat sätt en möjlighet både att upptäcka fel och brister som annars förblivit dolda, och att sammanställa resultaten från granskningar av flera enskilda fall till en mer sammanhängande bild.

¹¹¹ JO:s ämbetsberättelse 2009/10, s. 22.

Som jag närmare redovisar nedan finns det sammanfattningsvis enligt min mening anledning för regeringen att inom ramen för sitt fortsatta systematiska arbete för mänskliga rättigheter, vidta åtgärder som syftar till att inom vissa områden tillskapa eller förstärka en organisatoriskt fristående, ordinär och rättsligt inriktad tillsyn.

Tillsynsbegreppet

Vad som inryms i begreppet tillsyn är många gånger oklart. Ett förslag till närmare definition lämnades av Tillsynsutredningen,¹¹² som bl.a. hade i uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut.

I sitt slutbetänkande¹¹³ konstaterade utredningen att statlig tillsyn borde avgränsas till avse i lag angivna uppdrag till offentliga organ att granska för medborgarna särskilt angelägna förhållanden så att dessa uppfyller författningsreglerade krav, samt att vid behov verka för rättelse. Den av utredningen föreslagna definitionen förutsatte vidare att tillsynsorganet ska vara *organisatoriskt fristående* från de verksamhetsansvariga inom tillsynsområdet och utföra sitt uppdrag *oberoende och självständigt*. Detta krav innebar enligt utredningen bl.a. att tillsynsorganet inte ska vara en del av den organisation som är föremål för tillsyn, och inte heller ska ha möjlighet att styra den tillsynspliktiga verksamheten genom andra medel, t.ex. genom att tilldela resurser eller ange resultatmål för verksamheten.¹¹⁴

Regeringen har i en skrivelse till riksdagen¹¹⁵ nyligen redovisat sina generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. I skrivelsen konstaterar regeringen bl.a. att tillsynen för att bli mer effektiv och rättssäker bör vara tydligare och mer enhetlig. Begreppet tillsyn bör enligt regeringen vidare främst användas för verksamhet som avser *självständig* granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.

¹¹² Dir. 2000:62.

¹¹³ SOU 2004:100.

¹¹⁴ SOU 2004:100, s. 51-52, 55.

¹¹⁵ Skr. 2009/10:79.

Enligt regeringen bör dock det av Tillsynsutredningen föreslagna kravet på *oberoende* granskning inte uppställas, eftersom detta kan ställa alltför höga krav på åtskillnad mellan verksamhet och granskare. I de fall det bedöms finnas skäl för att statliga myndigheter eller kommuner ska ansvara för både drift och tillsyn av en verksamhet, bör enligt regeringen tillsynsorganets självständighet garanteras genom en tydlig åtskillnad av ansvaret för drift och tillsyn inom organisationen.¹¹⁶

För min del anser jag det angeläget att framhålla att en inte oväsentlig del av det som traditionellt betecknats som tillsyn består av en kontroll av om de fastlagda målen för den granskade verksamheten uppnås och om anvisade medel används på ett tillfredsställande sätt. Här rör det sig således om en granskning som i första hand är inriktad på att kontrollera verkställigheten av statsmakternas beslut och på att tillgodose intresset av en effektivt fungerande förvaltning. Denna granskning skiljer sig sålunda från en rättsligt inriktad granskning som i första hand avser frågan om en viss verksamhet bedrivs rättsenligt och i överensstämmelse med krav på rättssäkerhet för den enskilde.¹¹⁷

Denna senare form av tillsyn – som otvivelaktigt ryms inom den anvisning för hur begreppet tillsyn bör användas, som regeringen redovisat i den nyss nämnda skrivelsen till riksdagen – kan ytterst sägas syfta till att upprätthålla den i en rättsstat grundläggande legalitetsprincipen. För att fylla sin funktion måste den väsentligen inriktas på en granskning av hur enskilda ärenden hanteras. I det följande är det denna typ av tillsyn som ska behandlas.

Tillsyn över behandlingen av frihetsberövade personer

Behovet av en självständig, rättsligt inriktad och regelbunden tillsyn är givetvis särskilt stor inom verksamhetsområden där myndigheter tilldelats långtgående befogenheter att ingripa i enskildas personliga förhållanden genom frihetsberövanden eller andra former av tvångsanvändning. Den enskilda människans situation i förhållande till staten präglas här av en påtaglig utsatthet, och det finns därför från rättssäkerhetssynpunkt särskilt starka skäl att vidta åtgärder för att säkerställa att gällande lagstiftning tillämpas korrekt och att gränserna för samhällets maktbefogenheter inte överskrids.

¹¹⁶ Skr 2009/10:79, s. 1, 16 f.

¹¹⁷ Om denna distinktion, se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2000/01, s. 211.

Exempel på sådana områden är bl.a.:

- polisens och åklagarnas verksamhet,
- kriminalvårdens verksamhet,
- förvar av utlänningar i enlighet med utlänningslagens bestämmelser,
- omhändertagande av unga och missbrukare för vård i enlighet med lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) respektive lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), samt
- psykiatrisk tvångsvård enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård (LPT) respektive lagen om rättspsykiatrisk vård (LRV).

I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för i vilken mån det i dag finns oberoende, ordinära tillsynsorgan inom dessa områden.

Polisen

Polisväsendet är indelat i en central och en lokal nivå. Enligt 4 § polislagen (1984:387) utgör på lokal nivå varje län ett polisdistrikt och i varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet.

Enligt 7 § polislagen är Rikspolisstyrelsen central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har i denna egenskap till uppgift att utöva tillsyn över polisen. Härutöver ska Rikspolisstyrelsen verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisen. Tillsynen över det lokala polisväsendet utövas således av en myndighet som, åtminstone formellt organisatoriskt, är skild från den verksamheten. Någon fristående ordinär tillsyn över Rikspolisstyrelsens verksamhet finns däremot inte.

Av 2 a § andra stycket förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen framgår att styrelsen i sin tillsynsverksamhet särskilt ska beakta att polisverksamheten bedrivs i enlighet med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lagt fast för den, att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav samt att förvaltningen inom polisen fungerar väl. Om verksamheten inte når upp till de på detta sätt angivna målen ska Rikspolisstyrelsen genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt verka för en förbättring. Rikspolisstyrelsen ska också vid behov anmäla förhållandet till regeringen.

Åklagarväsendet

Sedan den 1 januari 2005 gäller att den centrala förvaltningsmyndigheten Riksåklagaren och de tidigare sex regionala åklagarmyndigheterna har avvecklats och bildat en enda ny myndighet, Åklagarmyndigheten. Någon organisatoriskt fristående ordinär tillsyn över åklagarväsendet finns inte. Däremot utövas en intern kontroll över verksamheten inom Åklagarmyndigheten.

Enligt 7 kap. 2 § rättegångsbalken är riksåklagaren högste åklagare under regeringen och har ansvaret för och leder åklagarväsendet i landet. Riksåklagaren är myndighetschef för Åklagarmyndigheten.

Åklagarmyndigheten är central förvaltningsmyndighet för hela åklagarväsendet. Av 1 a § åklagarförordningen (2004:1265) framgår att Åklagarmyndigheten ska verka för samordning och effektivitet inom åklagarväsendet i syfte att upprätthålla en enhetlig och sammanhållen åklagarverksamhet i landet. Riksåklagaren ska enligt 2 § åklagarförordningen verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning.

Under riksåklagaren har överåklagare vid nationella utvecklingscentra getts ett särskilt ansvar för rättslig utveckling samt rättslig kontroll inom deras respektive ansvarsområden. Vid Åklagarmyndigheten ska det nämligen, enligt 5 § förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten, finnas utvecklingscentra som inom särskilda ansvarsområden ansvarar för kontroll, analys och utveckling av åklagarverksamheten.

För Åklagarmyndigheten gäller dessutom bestämmelserna i bl.a. 3 och 4 §§ myndighetsförordningen (2007:515). Det innebär att chefen för myndigheten – i det här fallet alltså riksåklagaren – ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, samt att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

En särskild form av rättslig kontroll som utövas inom åklagarväsendet utgörs av överprövningsverksamheten. Systemet med överprövningar anses vara en grundläggande del av åklagarväsendets interna system för uppföljning och kontroll av kvaliteten i åklagarbeslut. Rätten att överpröva ett åklagarbeslut är ett utflöde av bestämmelserna i 7 kap. 2 och 5 §§ rättegångsbalken. Förfarandet är dock inte direkt författningsreglerat utan har utvecklats i praxis.¹¹⁸

¹¹⁸ Se Fitger, Rättegångsbalken (1 november 2010, Zeteo) kommentaren till 7 kap. 5 §.

En överordnad åklagare kan inte bestämma hur en underordnad åklagare ska besluta i ett enskilt ärende. Riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare får däremot enligt 7 kap. 5 § rättegångsbalken överta uppgifter som ska utföras av lägre åklagare. Ett sådant övertagande innebär att den högre åklagaren träder in i den lägre åklagarens ställe och övertar ansvaret för åklagaruppgiften.

Alla åklagarbeslut inom ramen för ett straffprocessuellt förfarande kan på detta sätt bli föremål för överprövning. Som exempel kan nämnas beslut i åtalsfrågor och beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning. Även beslut i tvångsmedelsfrågor kan på så vis överprövas.

Kriminalvården

Ansvaret för den verksamhet som bedrivs vid fängelser och häkten var tidigare uppdelad mellan en central förvaltningsmyndighet, Kriminalvårdsstyrelsen, och 35 lokala kriminalvårdsmyndigheter. Den 1 januari 2006 omorganiserades verksamheten och bedrivs numera inom ramen för en enda myndighet med namnet Kriminalvården. Någon organisatoriskt fristående ordinär tillsyn över kriminalvården finns därmed inte längre.

Av 1 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården framgår att myndigheten ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt att utföra personutredningar i brottmål.

I den proposition som låg till grund för den s.k. enmyndighetsreformen framhöll regeringen att frågan om tillsyn i den nya verksamheten var mycket viktig. Bestämmelser om hur en sådan – myndighetsintern – tillsyn skulle vara utformad borde därför, enligt regeringen, föras in i den nya myndighetens instruktion eller annan förordning.¹¹⁹ Någon sådan närmare reglering av Kriminalvårdens myndighetsinterna verksamhetskontroll finns dock inte i myndighetens instruktion. I likhet med vad som gäller för övriga förvaltningsmyndigheter under regeringen enligt 4 § 4 myndighetsförordningen (2007:515) är emellertid kriminalvårdens ledning skyldig att säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

¹¹⁹ Prop. 2004/05:176, s. 52.

Personer som hålls i förvar med stöd av utlänningslagen

Som jag redovisat i avsnitt 7.1.3 får, enligt bestämmelser i utlänningslagen (2005:716), en utlänning under vissa i lagen angivna förutsättningar frihetsberövas genom att tas i förvar. Sålunda får t.ex. en utlänning, enligt 10 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen, tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras, om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas med stöd av vissa i lagen angivna bestämmelser, eller om det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Enligt 10 kap. 12–17 §§ utlänningslagen fattas beslut om att ta någon i förvar, såvitt nu är av huvudsakligt intresse, av antingen en polismyndighet eller av Migrationsverket.

En utlänning som hålls i förvar ska, enligt 11 kap. 2 § utlänningslagen som huvudregel vistas i lokaler som har ordnats särskilt för det ändamålet. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler. Migrationsverket har även, enligt samma bestämmelse, ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar.

Enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen får Migrationsverket dock i vissa fall besluta att någon som hålls i förvar i stället ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. För behandlingen i dessa fall gäller häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. För nu relevanta situationer gäller som förutsättning för en sådan placering, att det är nödvändigt för ordningen och säkerheten i lokalen att den som är tagen i förvar hålls avskild och att det inte är möjligt av säkerhetsskäl att personen i fråga vistas avskild i vanliga förvarslokaler.

Beslut om att någon ska tas i förvar eller placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, får, enligt 14 kap. 9-10 §§ utlänningslagen, överklagas till migrationsdomstol.

Något oberoende organ med uppgift att utöva ordinär rättslig tillsyn över behandlingen av personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen finns inte.

Psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård

Tillsynen över hälso- och sjukvården regleras i patientsäkerhetslagen (2010:659). I lagens portalstadgande i 1 kap. 1 § anges att lagen syftar till att främja hög patientsäkerhet inom hälso- och sjukvården och därmed jämförlig verksamhet.

Hälso- och sjukvården och dess personal står, enligt 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen, under tillsyn av Socialstyrelsen. Uppdraget omfattar även tillsyn över sådan vård som ges med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård respektive lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Med tillsyn avses, enligt 7 kap. 3 § patientsäkerhetslagen, granskning av att hälso- och sjukvårdens verksamhet och personal uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. Tillsynen ska, enligt 7 kap. 3 § tredje stycket och lagens 3 kap., främst inriktas på granskning av att vårdgivaren fullgör sin i lagen föreskrivna skyldighet att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete.

Detta innebär i sin tur i huvudsak att vårdgivaren ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att kravet på god vård upprätthålls, vidta de åtgärder som behövs för att förebygga att patienter drabbas av vårdskador samt utreda händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada.¹²⁰

Enligt 7 kap. 7 § patientsäkerhetslagen ska Socialstyrelsen också utöva tillsyn över säkerheten vid sjukvårdsinrättningar för psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård liksom vid enheter för rättspsykiatrisk undersökning.

Enligt 7 kap. 10 § patientsäkerhetslagen ska Socialstyrelsen, som en del av sin tillsynsverksamhet, pröva klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal. Socialstyrelsen får, enligt lagens 7 kap. 18 §, i ett beslut med anledning av ett sådant klagomål uttala sig om huruvida en åtgärd eller underlåtenhet av vårdgivare eller hälso- och sjukvårdspersonal strider mot lag eller annan föreskrift eller är olämplig med hänsyn till patientsäkerheten. Av bestämmelsen i 7 kap. 19 § patientsäkerhetslagen framgår att Socialstyrelsen därutöver har möjlighet att på eget initiativ inleda en utredning mot en vårdgivare eller mot hälso- och sjukvårdspersonal, s.k. initiativärenden. Socialstyrelsen, eller den som styrelsen förordnar, har även, enligt 7 kap. 21 § samma lag, rätt att inspektera en verksamhet som står under dess tillsyn.

¹²⁰ 3 kap. 1–3 §§ patientsäkerhetslagen.

Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård.¹²¹ Här föreskrivs bl.a., i 2 kap. 4 §, att verksamhetschefen fortlöpande ska ansvara för att det finns rutiner som säkerställer att inskränkningar i en patients rätt att inneha viss egendom, ta emot eller skicka försändelser, ta emot besök och använda telefon eller med andra tekniska hjälpmedel kontakta utomstående endast görs med stöd av lag. Verksamhetschefen ska också enligt 2 kap. 5 § följa upp att vården ges i överensstämmelse med lagen om psykiatrisk tvångsvård och lagen om rättspsykiatrisk vård. Uppföljningen ska säkerställa att patienternas inflytande och lagstadgade rättigheter i vården tillgodoses samt att andra personers säkerhet och fysiska eller psykiska hälsa inte riskeras. Verksamhetschefen ska även, som ett led i uppföljningen, se till att verksamheten regelbundet granskas. Granskningen ska utföras av någon annan än företrädare för verksamheten eller dess sjukvårdshuvudman.

Statens institutionsstyrelses institutioner för tvångsvård

Sådan tvångsvård som bedrivs enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) respektive lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) sker vid särskilda institutioner vanligen benämnda ”särskilda ungdomshem” respektive ”LVM-hem”. Statens institutionsstyrelse ansvarar, enligt 6 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) och 1 § förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse, för verksamheten vid dessa hem. Vid de s.k. särskilda ungdomshemmen sker också verkställighet av sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU).

Även tillsynen över den verksamhet som bedrivs vid dessa institutioner utfördes tidigare av Statens institutionsstyrelse. Genom författningsändringar som trädde ikraft den 1 januari 2010 har tillsynen över denna verksamhet numera, enligt 6 kap. 3 § och 13 kap. 1 § socialtjänstlagen, överförts till Socialstyrelsen.

Socialstyrelsens tillsyn omfattar, enligt 13 kap. 2 § socialtjänstlagen, granskning av att verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. Socialstyrelsen ska vidare, inom ramen för sin tillsyn, lämna råd och ge vägledning, kontrollera att brister

¹²¹ SOSFS 2008:18.

och missförhållanden avhjälpas, förmedla kunskap och erfarenheter som erhålls genom tillsynen och informera och ge råd till allmänheten. I de fall Socialstyrelsen finner skäl för granskning kan tillsynen ske både som verksamhetstillsyn och som individtillsyn. Med individtillsyn avses tillsyn som tar sikte på enskilda ärenden.¹²²

Slutsatser och rekommendationer

Även frånsatt det absoluta förbudet mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, som regeringen alltså framhållit särskilt i handlingsplanens *åtgärd 102*, utgör, som redan understrukits, rätten till frihet, personlig säkerhet och skydd mot godtyckliga frihetsberövanden en hörnsten i det internationella systemet till skydd för enskildas mänskliga rättigheter.¹²³ Mot den bakgrunden är det uppenbart att statens utövning av sitt s.k. våldsmonopol genom frihetsberövanden och andra former av tvångsingripanden måste vara föremål för en regelbunden, effektiv och trovärdig granskning utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Det finns enligt min mening skäl att ifrågasätta om det behovet är fullt ut tillgodosett i dag.

Som framgått ovan saknas inom detta område en organisatoriskt fristående ordinär rättslig tillsyn över flera verksamheter där myndigheterna har ingripande och långtgående befogenheter att tillgripa tvångsmedel, inklusive frihetsberövanden. I andra fall är tillsynen visserligen formellt fristående men i betydande utsträckning inriktad på annat än just rättssäkerheten och respekten för enskildas mänskliga rättigheter.

En invändning som kan göras, och ibland görs, mot denna beskrivning är givetvis att såväl Justitieombudsmännen (JO) som Justitiekanslern (JK) har till uppgift att granska de här aktuella verksamheterna.

JO har till grundlagsstadgad uppgift att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar.¹²⁴ I den s.k. JO-instruktionen preciseras uppdraget. Här anges att ombudsmännen har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. De ska särskilt se till att domstolar och för-

¹²² Prop. 2008/09:160, s. 111 f.

¹²³ FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, art. 3; FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, art. 9; Europakonventionen, art. 5.

¹²⁴ 12 kap. 6 § regeringsformen, 8 kap. 11 § riksdagsordningen.

valtningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. Ombudsmännen ska även verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas.

JK:s uppgifter regleras i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och innebär, såvitt nu är relevant, att JK ska utöva tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynen omfattar bl.a. statliga och kommunala myndigheter samt domstolar.

Såväl JO som JK har alltså visserligen tillsyn över att bl.a. statliga myndigheter efterlever lagar och andra författningar. Det bör emellertid uppmärksammas att den tillsyn som JO och JK utövar är tänkt att fungera som en komplement till den tillsyn som utövas av ordinära organ, inte som en ersättning för sådan tillsyn.

JO har också vid flera tillfällen betonat betydelsen av denna extraordinära särställning. Exempelvis har förre chefsJO Mats Melin framhållit¹²⁵ att vid riksdagsbehandlingen av 1975 års JO-instruktion beskrevs JO:s roll bl.a. på följande sätt:

JO:s huvuduppgift är [...] att tillvarata den enskildes intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida [...] JO-ämbetet är och [bör] i framtiden [...] förbli ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet och [...] institutionen [är] sålunda inte [...] avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället [...] [T]illgången till en utanför den offentliga förvaltningen stående, helt självständigt verkande institution som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheternas verksamhet bidrar till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Denna självständighet – som gäller även gentemot riksdagen, som aldrig påverkar ombudsmännens handläggning av ärenden – är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse.¹²⁶

ChefsJO underströk i det sammanhanget för sin del att denna riksdagens grundläggande karakteristik av JO-ämbetet fortfarande är giltig och att det därför är angeläget att JO inte åläggs reguljära tillsynsuppgifter. JO är, och ska vara, en extraordinär institution som är oberoende av övriga statsorgan också på så sätt att JO i princip

¹²⁵ JO:s ämbetsberättelse 2008/09, s. 20.

¹²⁶ Bet. 1975/76:KU22, s. 48–49.

har fria händer att välja vad som ska tas upp till prövning och vad tillsynen ska inriktas på.

Samtidigt har JO betonat betydelsen av att det – såväl från principiella utgångspunkter som med hänsyn till JO:s och JK:s, i förhållande till sina mycket vida uppdrag, begränsade resurser – också finns en ordinär, kontinuerlig tillsyn, i stället för att denna helt eller i huvudsak ska vila på dessa båda extraordinära tillsynsorgan.¹²⁷

JO har vidare vid flera tillfällen under det senaste åren framhållit att JO, när en sådan ordinär tillsyn finns, bättre kan fungera som det extraordinära organ som institutionen är tänkt att vara. JO kan då också stärka sin verkningkraft genom att utöva ”tillsyn över tillsynen”.¹²⁸

Jag delar den uppfattning som bl.a. JO sålunda vid olika tillfällen har gett uttryck för. I sammanhanget finns det också anledning att påminna om att tyngdpunkten i JO:s arbete ligger i att pröva klagomål från enskilda. Under verksamhetsåret 2009/2010 inkom över 7 300 klagomål och andra framställningar från enskilda till JO.¹²⁹ Denna klagomålshantering har kontinuerligt växt mycket kraftigt under en längre följd av år och gör att det är svårt för JO att upprätthålla sin inspektionsverksamhet i den omfattning som vore önskvärt inom ramen för sin extraordinära tillsynsuppgift.¹³⁰ Det finns inte heller några tecken på att den ständiga ökningen av ärendetillströmningen inte skulle fortsätta.

Det är således i praktiken helt omöjligt att tänka sig att JO skulle kunna utöva en löpande tillsyn ens över de för de mänskliga rättigheterna mest centrala samhällsverksamheter som behandlas här. Som jag ser det måste regeringen, och ytterst lagstiftaren, välja; antingen tillskapas ett eller flera ordinära tillsynsorgan på vissa särskilt betydelsefulla verksamhetsområden, eller så förändras JO:s uppgifter i grunden, så att de då också omfattar en sådan ordinär tillsyn. För det sistnämnda krävs enligt min mening, som framgått, förutom författningsändringar också att JO tillförs mycket betydande ytterligare resurser.

För min del rekommenderar jag den förstnämnda ordningen. Det ställningstagandet förändras inte av det faktum att JO, efter förslag i budgetpropositionen för 2011, tillförts resurser för att kunna utföra uppgifter som nationellt besöksorgan enligt tilläggs-

¹²⁷ Jfr JO:s ämbetsberättelse 2000/01, s. 217.

¹²⁸ Se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2009/10, s. 17 f.

¹²⁹ JO:s ämbetsberättelse 2010/11, s. 16.

¹³⁰ JO:s ämbetsberättelse 2008/09, s. 20.

protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (se vidare om denna uppgift sist i detta avsnitt).

Det finns i vårt land 55 fängelser, med cirka 5 000 intagna, 31 häkten med 7 filialer, ett stort antal arrestlokaler vid olika enheter inom polisen, ca 3 000 vårdplatser för sluten psykiatrisk vård fördelade på inemot 80 enheter inom samtliga landsting, ett 40-tal institutioner för vård av unga och missbrukare i Statens institutionsstyrelsens regi, samt inemot 200 platser vid Migrationsverkets fem olika förvarsenheter.¹³¹ Även med det nämnda resurstillskottet till JO – jämfört med år 2010 på omkring 5 miljoner kr för år 2011, 9,5 miljoner för år 2012, 10,8 miljoner för år 2013 och 11,7 miljoner för år 2014 – är det svårt att se hur JO:s tillsyn över alla dessa verksamheter ska kunna vara annat än extraordinär, om än förstärkt jämfört med nuvarande tillsynsmöjligheter. Härtill kommer att den ordinära tillsyn som jag här behandlar omfattar inte bara institutioner där människor hålls frihetsberövade utan också t.ex. Polisens och åklagarväsendets brottsutredande verksamhet i allmänhet.

En ordinär, regelbunden, organisatoriskt fristående och rättsligt inriktad tillsyn bör anordnas inom vissa särskilt viktiga områden

Jag menar alltså att regeringen bör vidta åtgärder för att säkerställa att det finns en ordinär, kontinuerlig, organisatoriskt fristående och rättsligt inriktad tillsyn inom vissa särskilt väsentliga samhällsområden där det saknas sådana tillsynsorgan i dag. Vid bedömningen av vilka verksamheter som bör omfattas av ett eller flera sådana organs tillsynsansvar bör rent allmänt uppmärksammas sådana samhällsområden där JO och JK kontinuerligt får in särskilt många klagomål, eller där dessa organ i sin granskning uppmärksammat särskilt frekventa eller allvarliga problem. Härutöver bör i vart fall de verksamheter som särskilt behandlas i det följande vara föremål för en effektiv sådan ordinär tillsyn.

Behovet av förtydliganden när det gäller säkerställandet av de mänskliga rättigheterna genom författningsändringar, både i fråga om sådana författningar som allmänt tar sikte på myndighetsstyrning och i fråga om sådana författningar som har särskilt stor materiell betydelse för de mänskliga rättigheterna, behandlas närmare i avsnitten 4.3.1 och 4.3.3.

¹³¹ Prop. 2010/11:1, Utgiftsområde 1, s. 30.

Åklagarväsendet och Polisen

Som redogjorts för under avsnitt 7.1.1 tillsatte regeringen år 2000 en parlamentariskt sammansatt kommitté för att undersöka den ordinära tillsynen över Polisen och åklagarväsendet.¹³² I sitt betänkande konstaterade utredningen att den tillsyn som då utövades över såväl polis som åklagare hade vissa brister. Utredningen fann emellertid att det saknades tillräckliga skäl för, och tvärtom fanns betydande nackdelar med, att inrätta ett särskilt, fristående tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över polisen och åklagarnas brottsutredningsverksamhet. Utredningen hänvisade i denna del bl.a. till statsfinansiella skäl, liksom till att inrättandet av ett sådant organ skulle förändra strukturen inom polisen och åklagarväsendet på ett sådant sätt att myndigheterna skulle ha att beakta auktoritativa uttalanden om sin verksamhet från ytterligare ett organ – något som framstod som en nackdel för verksamheten.¹³³

Dåvarande chefsJO Claes Eklundh riktade i JO:s remissyttrande mycket stark kritik mot utredningens ställningstaganden.¹³⁴ Han anförde där bl.a. att det är nödvändigt att myndigheternas rättstillämpning i det enskilda fallet kan bli föremål för kvalificerad granskning i form av en effektiv rättslig tillsyn. Vidare underströk han att en sådan tillsyn, med hänsyn till de långtgående befogenheter att ingripa i enskildas förhållanden som tilldelats polisen och åklagarna, är av särskilt stor betydelse på dessa verksamhetsområden; en effektiv rättslig tillsyn är, anförde JO, i själva verket en nödvändig förutsättning för att medborgarna ska ha förtroende för verksamheten. Systemet måste ha en sådan utformning att det inte i sig ger något utrymme för misstro. Jag delar de synpunkter som JO då framförde.

När det gäller *åklagarväsendet* finns numera, som tidigare redovisats, ingen ordinär organisatoriskt fristående tillsyn. Däremot finns det vissa mekanismer för intern kontroll inom myndigheten.

JO konstaterade redan före 2005 års sammanslagning av åklagarväsendet till en enda myndighet, att den kontroll som överåklagarna då bedrev väsentligen var att betrakta som ett inslag i mål- och resultatstyrningen samt att den verksamhet som framstod som kärnan i Riksåklagarens tillsynsverksamhet närmast kunde betecknas som en på statistik och annan allmän information grundad kon-

¹³² Dir. 2000:101.

¹³³ SOU 2003:41, s. 174 ff., s. 185 f.

¹³⁴ JO:s ämbetsberättelse 2004/05, s. 107.

troll av åklagarverksamhetens effektivitet, produktivitet och måluppfyllelse i övrigt.

Visserligen finns nu en bestämmelse i 2 § åklagarförordningen (2004:1265) som tar sikte på att myndighetens ledning, Riksåklagaren, ska verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning. Och de utvecklingscentra som, enligt 5 § i Åklagarmyndighetens instruktion, ska finnas inom särskilda ansvarsområden på central nivå, ansvarar för kontroll, analys och utveckling av åklagarverksamheten. Även med beaktande härav, aktualiserar sammanslagningen år 2005 av åklagarväsendet till en enda myndighet, i än högre grad än tidigare behovet av en oberoende ordinär och rättsligt inriktad tillsyn över åklagarverksamheten.

För *polisväsendets* del ska visserligen sådan tillsyn utövas av den centrala förvaltningsmyndigheten på området, Rikspolisstyrelsen, som alltså organisatoriskt är skild från de lokala polismyndigheterna. Jag har tidigare, i mina slutsatser och rekommendationer i avsnitt 7.1.1 i fråga om utredningar av anmälningar om brott begångna av poliser, ifrågasatt att en sådan ordning skulle vara tillräcklig för att upprätthålla det förtroende för rättssäkerheten från allmänhetens sida som är nödvändigt. Den tveksamheten gäller även i fråga om tillsynen generellt över polisväsendet.

Rikspolisstyrelsen ska, enligt sin instruktion,¹³⁵ i sin tillsynsverksamhet särskilt beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för den, att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav, och att förvaltningen inom Polisen fungerar väl.

Som JO tidigare funnit anledning att särskilt påpeka,¹³⁶ avser Rikspolisstyrelsens tillsyn i stor utsträckning annat än rättssäkerhetsfrågor. När sådana frågor behandlas görs det, enligt vad JO ansett sig kunna konstatera, normalt inte med inriktning på handläggningen av enskilda ärenden, även om det ibland förekommer utredningar av enstaka händelser som tilldragit sig allmän uppmärksamhet. Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet har alltså väsentligen en annan funktion än att från rättsliga utgångspunkter granska hur polisen sköter sina åligganden med avseende på enskilda rättigheter.

Sammanfattningsvis framstår den nuvarande ordinära, rättsligt inriktade tillsynen över polisens och åklagarmyndighetens verk-

¹³⁵ 2 a § andra stycket förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

¹³⁶ JO:s ämbetsberättelse 2000/01, s. 212 f.

samhet som otillräcklig. Uppgiften att utöva en sådan tillsyn bör enligt min mening läggas på ett sådant organisatoriskt fristående tillsynsorgan som jag här har rekommenderat bör inrättas.

Också i det här sammanhanget finns det anledning att uppmärksamma den översyn av Polisens organisation som regeringen beslutade om i juli 2010¹³⁷ och som jag behandlat i avsnitt 7.1.1 om polisens internutredningar. Om resultatet av den utredningen skulle bli att Polisen bör omorganiseras till en enda myndighet, aktualiseras i än högre grad än nu frågan om en organisatoriskt fristående tillsyn av polisens verksamhet. Såvitt gäller tillsynen över polisväsendet finns det därför enligt min mening skäl för regeringen att överväga att ge tilläggsdirektiv till utredningen att ta med den frågan i sina överväganden om den framtida polisorganisationen.

Kriminalvården

Något från Kriminalvården oberoende organ med uppgift att utöva ordinär tillsyn över myndighetens verksamhet finns inte. Behovet av en sådan fristående tillsynsorganisation har bl.a. uppmärksammats av Statskontoret i en år 2003 lämnad rapport om kriminalvårdens verksamhet.¹³⁸ Statskontoret konstaterade att den dåvarande tillsynsverksamheten inom Kriminalvården inte var tillräcklig. Statskontoret argumenterade därför för att ett fristående tillsynsorgan för Kriminalvården borde inrättas. Dess huvuduppgifter skulle vara att granska att de lagar och föreskrifter som reglerar Kriminalvårdens verksamhet efterlevs och att granska händelser som rör hot och våld mot de intagna eller mot anställda i deras kriminalvårdande funktion.

Frågan har därefter behandlats av utredningen *Kriminalvårdens effektivitet*, som i sitt slutbetänkande också föreslog att en särskild tillsynsmyndighet för Kriminalvården skulle inrättas.¹³⁹

Utredningen menade för sin del att starka skäl talade för att inrätta en tillsynsmyndighet för Kriminalvården. En sådan lösning skulle överensstämja med den svenska förvaltningstraditionen och avlasta de organ, främst JO, som ska utöva den extraordinära tillsynen. Det tyngst vägande skälet för tillskapandet av en sådan extern och oberoende tillsynsfunktion var emellertid värnandet om de in-

¹³⁷ Dir. 2010:75.

¹³⁸ Effektivitetsgranskning av kriminalvården, Statskontorets rapport 2003:20, s. 305 ff.

¹³⁹ SOU 2009:80, s. 95 ff.

tagnas rättssäkerhet. En starkare tillsyn kunde enligt utredningens uppfattning därutöver även förväntas leda till större öppenhet och högre förtroende för Kriminalvården. Det noterades i betänkandet att regeringen huvudsakligen är hänvisad till Kriminalvårdens uppgifter och analyser när regeringen ska bedöma myndighetens verksamhet. De ligger i sakens natur, menade utredningen, att information som lämnas om den egna verksamheten inte alltid omfattar samtliga relevanta uppgifter som uppdragsgivaren kan behöva för att göra objektiva bedömningar. Även detta talade för att en extern och oberoende instans borde utöva tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet.

Även före chefsJO Mats Melin har framhållit det anmärkningsvärda i att det, i förhållande till behandlingen av frihetsberövande – ett område där staten utövar tvång mot enskilda och där insynen i vad som sker är, och måste vara, starkt begränsad – saknas en oberoende, reguljär tillsyn. JO föreslog också en översyn inriktad på hur en sådan tillsyn skulle kunna anordnas.¹⁴⁰

Trots flertalet påpekanden i saken från bl.a. JO, Statskontoret och fristående utredare finns alltjämt, i motsats till vad som gäller inom många andra områden, inte något oberoende organ med uppgift att systematiskt och löpande utöva tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet. Att denna ordning alltjämt består är, enligt min uppfattning, närmast ägnat att förundra. Det är så inte minst mot bakgrund av vad regeringen själv anförde i samband med att Socialstyrelsen gavs ett tillsynsansvar över Statens institutionsstyrelse (SiS) verksamhet vid dess institutioner för tvångsvård. Som redovisas närmare i det följande konstaterade regeringen då att en trovärdig tillsyn var särskilt viktig när det gällde tvångsvård och ansåg därför att en oberoende tillsyn av SiS verksamhet vid dess institutioner måste utövas av en instans utanför myndigheten.¹⁴¹

Den fristående tillsyn av Kriminalvårdens verksamhet som idag bedrivs utförs alltså i praktiken av JO. Det är enligt min mening mycket otillfredsställande. Antalet klagomål till JO mot Kriminalvården har ökat markant under en följd av år.¹⁴² Inom JO:s verksamhetsområde 2 – som omfattar granskning av kriminalvården, socialförsäkringen, överförmyndarna, försvaret, frågor om bl.a. offentlig upphandling, Diskrimineringsombudsmannen och Allmänna reklamationsnämnden – inkom 2 252 klagomålsärenden under

¹⁴⁰ JO:s ämbetsberättelse 2008/09, s. 21. Jfr JO:s ämbetsberättelse 2010/11, s. 21.

¹⁴¹ Prop. 2008/09:160, s. 102 f.

¹⁴² JO:s ämbetsberättelse 2008/09, s. 18.

verksamhetsåret 2009-2010. Av dessa utgjorde omkring 1 200 ärenden, över 50 procent, klagomål som rör kriminalvården.

I praktiken är det, som redan påpekats, helt omöjligt att tänka sig att JO skulle kunna utöva en regelbunden tillsyn ens över de för de mänskliga rättigheterna mest centrala samhällsverksamheter som det nu är fråga om. Den extraordinära tillsynsverksamhet som i dag, i huvudsak i form av prövning en enskilda klagomålsärenden, bedrivs av JO inom detta område utgör inte något hållbart argument mot tillskapandet av ett fristående organ för tillsyn över Kriminalvården. Uppgiften att utöva denna tillsyn bör enligt min mening läggas på ett sådant organisatoriskt fristående tillsynsorgan som jag tidigare här har rekommenderat bör inrättas.

Det är enligt min mening vidare lämpligt att tillsynsansvaret över Kriminalvården, på det sätt som föreslagits av såväl Statskontoret som utredningen *Kriminalvårdens effektivitet*, omfattar allvarliga incidenter i form av t.ex. hot eller våld mellan intagna och hur sådana incidenter har hanterats av myndigheten (se särskilt om den frågan i avsnitt 7.1.4).

Personer som tas i förvar med stöd av utlänningslagen

Jag har i avsnitt 7.1.3 diskuterat möjligheterna att fatta beslut om att ta personer i förvar med stöd av utlänningslagen och behandlingen av sådana personer. Här ska nu i stället behandlas frågan om tillsyn över sådan verksamhet. För att underlätta läsningen av enskilda avsnitt har jag valt att låta vissa upprepningar förekomma här av vad jag redovisat också i det tidigare avsnittet.

Med undantag för Socialstyrelsens tillsyn över den medicinska verksamheten vid förvaren, finns, som nämnts, inte något organisatoriskt oberoende organ för ordinär rättslig tillsyn över behandlingen av människor som tas i förvar med stöd av utlänningslagen. Frågan om inrättande av ett sådant tillsynsorgan berördes endast kortfattat i Förvarsutredningens¹⁴³ delbetänkande *Återvändandedirektivet och svensk rätt*.¹⁴⁴

Vad som avses med ett effektivt övervakningssystem preciseras inte i direktivet. Vilka krav som ställs på Sverige i detta avseende är därför ganska oklart. I svensk rätt finns flera instanser, såsom JO och JK, som utövar tillsyn över de myndigheter som verkställer beslut om av-

¹⁴³ Dir. 2009:1.

¹⁴⁴ SOU 2009:60, s. 95.

visning eller utvisning. Dessa instanser är oberoende i förhållande till de verkställande myndigheterna och i förhållande till statsmakten. Mot den bakgrunden anser utredningen att svensk rätt får anses uppfylla kravet i [direktivet]. Några författningsförslag lämnas därför inte i denna del.

I övrigt har det eventuella behovet av en sådan tillsyn, såvitt jag kunnat konstatera, inte gjorts till föremål för några överväganden som redovisats i det offentliga trycket.

Det finns, som redan nämnts, skäl att påminna om att de människor som, såvitt nu är av intresse, kan tas i förvar med stöd av utlänningslagen, inte har gjort sig skyldiga till brott och inte heller är misstänkta för brott. I själva verket är det fråga om människor som, oavsett utgången av prövningen av deras ansökan om att få tillstånd att stanna i Sverige, använt sig av en folkrättsligt skyddad mänsklig rättighet, nämligen vad som i vardagslag kallas att söka asyl.

En stat har i och för sig, enligt konventionsbaserade regler om mänskliga rättigheter, rätt att hålla en person frihetsberövad för att förhindra att denna kommer in i landet eller som ett led i ett förfarande för att utvisa eller avvisa henne eller honom efter vederbörlig prövning av rätten att uppehålla sig på statens territorium.¹⁴⁵ Den folkrättsliga skyldigheten att respektera den grundläggande rätten till frihet och personlig säkerhet, liksom till skydd mot godtyckliga frihetsberövanden gäller emellertid till förmån för alla personer som befinner sig inom en stats område och som omfattas av dess jurisdiktion.¹⁴⁶ Härav följer att frihetsberövanden av personer som exempelvis väntar på att beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas (s.k. verkställighetsförvar) inte bör kunna komma i fråga annat än om detta verkligen är nödvändigt.

Detta förhållande återspeglas i viss mån, om än bara delvis och indirekt, i gällande bestämmelser i utlänningslagen. Sålunda framgår av 1 kap. 8 § utlänningslagen att lagen ska tillämpas så att en utlänningsfrihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Enligt 10 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen får vidare ett beslut om verkställighetsförvar meddelas endast om det på grund av utlänningsens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att utlänningsen annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige. Enligt 10 kap. 6 och 8 §§ utlänningslagen får en utlännings stäl-

¹⁴⁵ Se t.ex. Europakonventionen, art. 5.1 f.

¹⁴⁶ FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, art. 2.1; Europakonventionen, art. 1.

las under uppsikt i stället för att tas i förvar. Detta innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten på orten eller hos Migrationsverket. I ett beslut om uppsikt får utlänningen också åläggas att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling. Det redovisade får anses innebära att möjligheten att ta någon i förvar får användas bara om det inte är tillräckligt att han eller hon i stället ställs under uppsikt.

FN:s tortyrkommitté har emellertid i samband med sin granskning av hur Sverige lever upp till sina skyldigheter enligt FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, framfört sin oro över att beslut om förvar tvärtom är vanligt förekommande och kritiserat att det inte finns någon absolut tidsgräns för hur länge en person kan hållas kvar i sådant förvar. Kommittén var också kritisk till att personer som hålls i förvar och som kan utgöra en fara för sig själva eller andra placeras i häkte.

I sina rekommendationer till den svenska regeringen framförde kommittén sammanfattningsvis att effektiva åtgärder bör vidtas för att säkerställa att beslut om förvar meddelas endast i undantagsfall, sedan mindre ingripande åtgärder prövats och då endast för så kort tid som möjligt. Vidare påpekade kommittén att personer som tagits i förvar och som är i behov av vård inte bör placeras i häkte; i stället borde andra placeringsmöjligheter komma i fråga som är mer anpassade till dessa personers särskilda behov.¹⁴⁷

Det är alltså här, som redan framhållits, fråga om synnerligen ingripande åtgärder på ett av de mest centrala rättighetsområdena inom ramen för det internationella systemet till skydd för de mänskliga rättigheterna, rätten till frihet och personlig säkerhet liksom till skydd mot godtyckliga begränsningar av dessa friheter. Åtgärderna riktas mot personer som inte är vare sig misstänkta eller dömda för brott och frihetsberövandet kan i vissa fall pågå under lång tid. I de fall då vistelse i en särskilt iordningsställd förvarstuga inte anses vara möjlig på grund av att en förvarstagen person exempelvis kan befaras utgöra en allvarlig fara för sig själv eller för andra, beror detta ofta på psykiska ohälsotillstånd med koppling till en närmast desperat önskan att inte avvisas eller utvisas ur landet. Och – inte minst – ett beslut om förvar eller om placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller i polisarrest kan visserligen överklagas, men till skillnad från vad som är fallet med andra typer av frihets-

¹⁴⁷ *Concluding observations of the Committee Against Torture, Sweden*, CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008.

berövanden fattas sådana beslut av en förvaltningsmyndighet utan skyldighet att självant inom viss tid underställa sitt beslut prövning av en oberoende domstol.

Det finns mot bakgrund av det redovisade, enligt min mening, mycket starka skäl för att tillskapa en oberoende tillsyn över myndigheternas användning av möjligheten att besluta om förvar, liksom över behandlingen av förvarstagna personer, inklusive placering i kriminalvårdsanstalt, häkte eller i polisarrest. Den slutsatsen kvarstår enligt min mening även om förvarsutredningens förslag – att beslut i förvarsfrågor ska fattas av domstol¹⁴⁸ – skulle bli verklighet. Uppgiften att utöva denna tillsyn bör enligt min mening läggas på ett sådant organisatoriskt fristående tillsynsorgan som jag tidigare här har rekommenderat bör inrättas.

Behovet av författningsändringar när det gäller förvar av personer enligt utlänningslagen har diskuterats särskilt i avsnitt 7.1.3.

Psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård

Tillsynen över den tvångsvård som bedrivs inom hälso- och sjukvården med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård respektive lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård regleras, som tidigare beskrivits, i patientsäkerhetslagen (2010:659). Tillsynen utövas enligt 7 kap. 3 § patientsäkerhetslagen av Socialstyrelsen. På detta område finns alltså en organisatoriskt fristående tillsyn över verksamheten.

Med tillsyn avses granskning av att hälso- och sjukvårdens verksamhet och personal uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. Av bestämmelsen framgår emellertid också att tillsynen främst ska inriktas på granskning av att vårdgivaren fullgör sin i lagen föreskrivna skyldighet att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete i enlighet med vad som föreskrivs om ett sådant i 3 kap. patientsäkerhetslagen. Med detta menas i sin tur mera konkret en tillsyn över att vårdgivaren förebygger, förhindrar och begränsar effekterna av vårdskador.

Det åvilar rent allmänt också, enligt dessa bestämmelser, vårdgivaren att planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att det allmänna kravet i hälso- och sjukvårdslagen på god vård upprätthålls. I begreppet god vård innefattas bl.a. att vården

¹⁴⁸ SOU 2011:17.

ska vara av god kvalitet, ha en god hygienisk standard, tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen, vara lätt tillgänglig, bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet, främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen samt tillgodose patientens behov av kontinuitet och säkerhet i vården.¹⁴⁹

Några lagstadgade tillsynsregler som särskilt tar sikte på rättssäkerheten inom tvångspsykiatri finns däremot inte. Tillsynen bedrivs i stället enligt samma regler som för hälso- och sjukvården i allmänhet, med ett undantag. Detta undantag hänför sig dock, enligt vad som framgår av 7 kap. 7 § patientsäkerhetslagen, till frågan om *säkerheten* vid sjukvårdsinrättningar där det får ges vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård samt vid enheter för rättspsykiatrisk undersökning.

Under sitt besök i Sverige år 2009 uppmärksammade Europarådets tortyrkommitté, CPT, bl.a. användningen av tvångsåtgärder i samband med psykiatrisk vård. Kommittén noterade i denna del att det vid inrättningar för psykiatrisk vård som den besökt under sin vistelse i Sverige inte fördes något samlat register för dokumentation av all användning av fysiskt tvång för att begränsa patienters rörelseförmåga eller avskiljning av patienter.

Kommittén framhöll att det var axiomatiskt att existensen av ett systematiskt dokumentationssystem skulle göra det möjligt att effektivt följa och utöva tillsyn över all användning av denna typ av tvångsåtgärder, liksom att erhålla en fullständig bild av deras användning inom psykiatri. CPT fann också anledning att framhålla betydelsen av att tillsynen över institutioner för psykiatrisk vård också innefattar ofta återkommande inspektioner, även oanmälda sådana.

Kommittén uppmanade mot bakgrund av sina iakttagelser den svenska regeringen att inrätta en oberoende tillsynsmekanism för inspektioner av psykiatriska vårdinrättningar som uppfyller kommitténs krav.¹⁵⁰

I sitt svar till kommittén på denna punkt redovisade den svenska regeringen endast viss information om den tillsyn som bedrivs

¹⁴⁹ Prop. 2009/10:210, s. 194.

¹⁵⁰ *Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 9 to 18 June, CPT/INF (2009) 34, st. 114.*

inom detta område, dock utan att egentligen beröra kärnan i de synpunkter som kommittén lämnat.¹⁵¹

Justitieombudsmannen (JO) Kerstin André har också funnit anledning att ägna särskild uppmärksamhet åt tillämpningen av regelsystemet för den tvångspsykiatriska vården där myndighetsutövningen innefattar frihetsberövande av enskilda och rätt att tillgripa tvångsåtgärder. I JO:s ämbetsberättelse 2009/10 framhåller hon att det är av yttersta vikt från rättssäkerhetssynpunkt att bestämmelserna i den lagstiftningen används på ett korrekt sätt.¹⁵² Hon redovisar där också bl.a. följande.

Anmälningarna mot de psykiatriska vårdinrättningarna är emellertid förhållandevis få, vilket leder till att den parlamentariska kontrollen av att lagarna efterlevs i allt väsentligt får fullgöras genom inspektionsverksamhet. Det är för övrigt ett av de områden där det är särskilt oroväckande att tid och resurser inte räcker till för en inspektionsverksamhet av tillräcklig omfattning. Det kan visserligen hävdas att rättssäkerhetskravet är uppfyllt genom att flertalet beslut som fattas inom tvångspsykiatrin kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta förutsätter emellertid att sådana beslut också fattas i vederbörlig ordning. Det är inte alls ovanligt, för att ta ett enkelt exempel, att det framkommer vid patientsamtal i samband med en inspektion att patienter som har nekats permission inte fått ett beslut i saken. De berövas därmed rätten att överklaga. Vid praktiskt taget varje inspektion uppkommer sådana och även andra mera övergripande frågor av rättssäkerhetskaraktär, inte minst vad gäller användningen av olika tvångsåtgärder. [...]Det kan [...] också noteras att anmälningar mot den reguljära tillsynsmyndigheten inom hälso- och sjukvården, Socialstyrelsen, inte är helt ovanliga. Anmälningarna kan röra t.ex. långsam handläggning av ett tillsynsärende, att tillräcklig utredning inte föreligger eller att tillsynsbeslutet är oriktigt.

Visserligen ingår alltså i Socialstyrelsens tillsyn över den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården rent allmänt att verksamheten uppfyller författningsreglerade krav, och även att den bedrivs med respekt för patientens självbestämmande och integritet, krav som är av avgörande betydelse för en vård som bedrivs med tvång. Likväl är tydligt, bl.a. genom JO:s – i och för sig av resursskäl helt otillräckliga – inspektionsverksamhet inom detta område, att det finns tydliga brister av rättssäkerhetskaraktär inom tvångsvården.

¹⁵¹ *Response of the Swedish Government to the Report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Sweden from 9 to 18 June 2009*, CPT/INF (2010)18, s. 34.

¹⁵² JO:s ämbetsberättelse 2009/10, s. 22.

Jag har inte haft någon möjlighet att själv undersöka hur Socialstyrelsens tillsyn över de här verksamheterna bedrivs i praktiken, och har inte heller i övrigt underlag för några kritiska slutsatser om den saken. Klart är emellertid att den rättsliga regleringen av tillsynen över tvångsvården i huvudsak är inriktad på andra förhållanden än de som berör enskildas rättssäkerhet. Det är enligt min mening i sig en tydlig brist. Det förhållandet förändras inte på något avgörande sätt av att Socialstyrelsen, som tidigare redovisats, själv utfärdat föreskrifter och allmänna råd bl.a. om att det ska finnas rutiner som säkerställer att inskränkningar i en patients rätt att inneha viss egendom, ta emot eller skicka försändelser, ta emot besök och använda telefon eller med andra tekniska hjälpmedel kontakta utomstående endast får göras med stöd av lag.

Enligt min mening är det, som också Europarådets tortyrkommitté påpekat, helt nödvändigt att tillsynen över psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård också har ett tydligt fokus, både i författningsreglering och i praktiken, på enskildas rättssäkerhet, inte minst när det gäller sådan användning av tvångsmedel som kommittén tagit upp i samband med sin granskning av Sverige. Det kan diskuteras om den typen av tillsyn ska bedrivas av samma organ som främst har till uppgift att granska tillhandahållandet av en god vård utifrån i huvudsak medicinska utgångspunkter, eller om denna tillsyn i stället bör bedrivas av någon annan. Regeringen bör därför enligt min uppfattning noga överväga om tillsynen i de nu aktuella avseendena ska ligga kvar på Socialstyrelsen eller om den i stället ska läggas på ett sådant organisatoriskt fristående organ för rättsligt inriktad tillsyn som jag tidigare här har rekommenderat bör inrättas.

Oavsett vilken slutsats regeringen kommer fram till i den frågan bör bestämmelserna om tillsyn över den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården förtydligas så att det klart framgår att en rättsligt inriktad kontroll utifrån enskildas mänskliga rättigheter utgör en central del av denna tillsyn.

Statens institutionsstyrelses institutioner för tvångsvård

Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar, som redovisats ovan, för den verksamhet som bedrivs vid särskilda ungdomshem och LVM-hem enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

(LVM) och lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU). Efter den reform som trädde i kraft den 1 januari 2010 utövar Socialstyrelsen tillsyn över denna verksamhet, i stället för som tidigare SiS själv. På detta område finns alltså numera en organisatoriskt fristående tillsyn.

Bakgrunden till den genomförda förändringen var en av Riksdagens revisorer genomförd granskning av Statens institutionsstyrelse, bl.a. med avseende på uppföljningen och kontrollen av verksamheten. I sin rapport¹⁵³ framhöll revisorerna att SiS dubbla ansvar för såväl drift och utveckling av verksamheten som tillsyn inbar ett trovärdighetsproblem. Revisorerna konstaterade också att en trovärdig tillsyn är särskilt viktigt när det gäller tvångsvård, eftersom det är en verksamhet med begränsad insyn och där socialt utsatta människor i hög grad är utlämnade till myndigheters agerande. En oberoende och trovärdig tillsyn av verksamheten måste enligt revisorerna utföras av en instans utanför myndigheten.

I ett remissyttrande över rapporten redovisade SiS som sin uppfattning att det var möjligt att organisera tillsynsverksamheten så att driften och planeringen av verksamheten inte blandades samman med tillsynen, liksom att hålla distans mellan tillsynsobjekt och tillsynsorgan. SiS noterade vidare att tillsynen över Kriminalvården hade stora likheter med den tillsyn som utövades inom SiS, och att ett sådant tillsynssystem var vanligt även inom andra delar av statsförvaltningen.

Riksdagen uttalade emellertid med anledning av riksdagsrevisorernas rapport i ett tillkännagivande¹⁵⁴ till regeringen, att den borde utreda hur tillsynen av Statens institutionsstyrelse kunde göras organisatoriskt och ekonomiskt oberoende av myndigheten. Med anledning av riksdagens tillkännagivande tillkallades år 2004 en särskild utredare¹⁵⁵ med uppdrag att se över och överväga förändringar i organisationen av och ansvarsfördelningen för den statliga tillsynen inom socialtjänstens område. I uppdraget ingick även att lämna förslag på hur tillsynen över Statens institutionsstyrelsens institutioner kunde organiseras. Utredningen antog namnet *Utredningen om tillsynen inom socialtjänsten*. I sitt slutbetänkande *Samordnad och tydlig tillsyn av Socialtjänsten*¹⁵⁶ föreslog utredningen att tillsyn-

¹⁵³ *Med tvång och god vilja – vad gör Statens Institutionsstyrelse?*, Riksdagens revisorers rapport 2002/03:1.

¹⁵⁴ Bet. 2002/03:SoU13, rskr. 2002/03:171.

¹⁵⁵ Dir. 2004:178.

¹⁵⁶ SOU 2007:82.

nen av Statens institutionsstyrelse skulle vara en uppgift för Socialstyrelsen.

I den proposition som låg till grund för den förändring som numera alltså också genomförts,¹⁵⁷ konstaterade regeringen att utvecklingen pekar på att regering och riksdag inom allt fler områden (t.ex. inom socialförsäkrings- och skolområdet) strävar efter att skapa en organisatoriskt oberoende tillsyn. Liksom riksdagens revisorer ansåg regeringen att den omständigheten att en myndighet har ansvaret för tillsyn över sin egen verksamhet innebär ett hinder för oberoende, och också svårigheter att inom organisationen skapa en från övrig verksamhet fristående tillsynsfunktion. SiS dubbla roller i detta avseende innebär enligt regeringens uppfattning därför ett trovärdighetsproblem. Regeringen, som delade såväl riksdagens revisorers som utredningens uppfattning att en trovärdig tillsyn var särskilt viktig när det gällde tvångsvård, ansåg därför att en oberoende tillsyn över Statens institutionsstyrelsens institutioner måste utövas av en instans utanför myndigheten.¹⁵⁸

Tillsynen utövas nu, enligt 6 kap. 3 § och 13 kap. 1 § socialtjänstlagen, av Socialstyrelsen. Socialstyrelsens tillsyn omfattar, enligt 13 kap. 2 § socialtjänstlagen, granskning av att verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

I Justitieombudsmannens (JO) ämbetsberättelse 2009/10¹⁵⁹ noterade JO Kerstin André att de ärenden inom hennes ansvarsområde som tenderar att öka år från år i första hand är ärenden som rör tvångsomhändertaganden av barn enligt LVU. Hon framhöll där bl.a. följande.

En korrekt tillämpning av bestämmelserna i den tvångslagstiftning som finns på socialtjänstens område är givetvis av särskilt stor vikt från rättssäkerhetssynpunkt. I ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 2007/2008 uppehöll jag mig i min redovisning till stor del vid de bestämmelser som gäller enligt LVU och pekade på de konsekvenser som brister i tillämpningen av vissa regler kan leda till. Det hade då förekommit ett antal fall där ungdomar, till följd av formella fel, i praktiken hade kommit att utsättas för olaga frihetsberövande. [...]

I ämbetsberättelsen 2007/08¹⁶⁰ redovisade hon bl.a. följande.

¹⁵⁷ Prop. 2008/09:160.

¹⁵⁸ Prop. 2008/09:160, s. 102 f.

¹⁵⁹ JO:s ämbetsberättelse 2009/10, s. 23.

¹⁶⁰ JO:s ämbetsberättelse 2007/08, s. 18 ff.

Vid vård enligt LVU gäller särskilda föreskrifter i lagen som ger socialnämnderna vidsträckta befogenheter att besluta om t.ex. hur vården skall ordnas och var den unge skall vistas under vårdtiden samt om begränsningar i umgänget med vårdnadshavare. Nämnden har också rätt att besluta om t.ex. läkarundersökning, polishandräckning och flyttningsförbud. Den som har omhändertagits för vård på grund av eget beteende och som behöver särskilt noggrann tillsyn kan placeras i ett särskilt ungdomshem. Det är Statens institutionsstyrelse som är huvudman för dessa hem. Det finns bestämmelser i LVU om Institutionsstyrelsens rätt att i olika avseenden begränsa intagnas rörelsefrihet och att tillgripa tvångsåtgärder av i huvudsak samma slag som tillämpas inom kriminalvården. Ett omhändertagande för vård enligt LVU kan således vara mycket ingripande för den enskilde. Detta ställer höga krav på en rättssäker handläggning. Mitt helhetsintryck, grundat på vad som har kunnat iakttas i min granskningsverksamhet, är att tillämpningen av regelsystemet i LVU huvudsakligen fungerar väl. Detta hindrar inte att jag också har uppmärksammat fall där det har förekommit allvarliga fel som inte kan hänföras till enstaka misstag, vilket [vore] illa nog, utan förekommer i en omfattning som enligt min mening inte kan accepteras.

Även i ämbetsberättelsen 2010/11¹⁶¹ återkommer JO till brister i fråga om rättssäkerheten inom LVU-området. JO påminner här om att:

[e]n betydande del av anmälningarna på socialtjänstens område rör tillämpningen av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. [...] Genom [LVU] ges myndigheterna mycket vidsträckta maktbefogenheter, och kraven på en rättssäker handläggning måste ställas högt. Formella brister i handläggningen av ärenden som rör tvångsvård kan få långtgående konsekvenser för den enskilde. Ytterst kan det röra sig om olaga frihetsberövande. Genom åren har jag i mina inledande redovisningar uppehållit mig en hel del vid tillämpningen av framför allt LVU [...] I nära nog varje ämbetsberättelse under senare år har också särskilt allvarliga fall redovisats vilka har föranlett att förundersökning angående misstänkt tjänstefel har inletts.

Som JO understrukit är det naturligtvis helt oacceptabelt att någon är frihetsberövad eller utsatt för tvångsåtgärder utan att det finns rättslig grund för det. Och det står i strid med såväl vår egen lagstiftning som internationella konventioner om enskildas mänskliga rättigheter. Även om JO:s allmänna intryck att tillämpningen av regelsystemet i LVU huvudsakligen fungerar väl är riktigt, visar redan den mycket sporadiska inspektionsverksamhet av detta område som JO:s omfattande klagomålshantering och begränsade re-

¹⁶¹ JO:s ämbetsberättelse 2010/11, s. 23 f.

surser ändå tillåter, på att här finns brister som inte är hänförliga till enstaka misstag.

Även Barnombudsmannen (BO) har framfört allvarlig kritik mot brister i rättssäkerheten för barn som med stöd av LVU vårdas på särskilda ungdomshem. Vid en granskning av drygt 450 beslut om s.k. avskiljning som fattats under perioden den 1 juli 2008 till den 31 december 2008 konstaterade BO att denna åtgärd används på ett sätt som inte är förenligt med vare sig artikel 37 i FN:s konvention om barnens rättigheter om bl.a. frihetsberövande av barn, svensk lagstiftning eller de riktlinjer som Statens institutionsstyrelse satt upp för de särskilda ungdomshemmen. De slutsatser BO drog från sin granskning var att avskiljning i flera fall användes rutinmässigt eller som bestraffning för icke önskvärt beteende, eller att personalen provocerat den unge så att han eller hon blivit aggressiv vilket sedan lett till avskiljning. Det fanns även exempel på unga som hade ångest och befann sig i kris och som avskiljdes istället för att få adekvat behandling.

I en år 2009 överlämnad skrivelse till regeringen framhöll BO att det var angeläget att vidta åtgärder för att garantera rättssäkerheten för barn på särskilda ungdomshem. BO rekommenderade i denna del bl.a. att tillsynen över de särskilda ungdomshemmen skulle skärpas, med tätare, längre och fler oanmälda inspektioner, liksom att ett oberoende barnombud borde inrättas med uppgift att företräda omhändertagna barns och ungas intressen.¹⁶²

Här, som i övrigt när det gäller frihetsberövade personer, är betydelsen av en organisatoriskt fristående, ordinär och rättsligt inriktad tillsyn särskilt stor. Sedan den 1 januari 2010 har tillsynen flyttats över till Socialstyrelsen. Regeringen bör, när det gått en tid, genomföra en utvärdering av hur denna tillsyn fungerat i praktiken när det gäller SiS institutioner. En sådan utvärdering bör ta sikte på att säkerställa en tillsyn som är rättsligt inriktad och som omfattar också ofta återkommande inspektioner av dessa institutioner, även oanmälda sådana.

I det sammanhanget finns det också anledning att ta ställning till om den tillsyn som särskilt har till syfte att trygga rättssäkerheten för de som frihetsberövats eller annars är utsatta för tvångsåtgärder, bör utföras tillsammans med den delen av tillsynen som avser att den vård som ges är av god kvalitet, eller om den i stället bör samordnas hos ett sådant organisatoriskt fristående organ för rätts-

¹⁶² Barnombudsmannens skrivelse *Kompletterande synpunkter till Barnombudsmannens tidigare skrivelse Förbud isolering av barn och unga*, 2009-06-24, BO:s dnr 9.2:0138/09.

ligt inriktad tillsyn som jag tidigare här har rekommenderat bör inrättas.

Inom ramen för en sådan utvärdering finns det också anledning att överväga, i linje med vad BO föreslagit, om ett särskilt Barnombud bör inrättas inom den myndighet som ska ha ansvar för en sådan tillsyn över SiS institutioner, med behörighet att företräda enskilda barn vars rättigheter trätts för när. Motsvarande funktion finns i dag på skolområdet i form av Barn- och elevombudet inom Skolinspektionen.

Oavsett vilken slutsats regeringen kommer fram till i dessa frågor bör bestämmelserna om tillsyn över också LVU-, LVM- och LSU-vården förtydligas så att det klart framgår att en rättsligt inriktad kontroll utifrån enskildas mänskliga rättigheter utgör en central del av denna tillsyn.

Särskilt om JO:s roll som nationellt besöksorgan enligt tilläggsprotokollet till FN:s tortyrkonvention

Här har hittills behandlats några olika samhällsområden där upprätthållandet av grundläggande mänskliga rättigheter är av särskilt stor betydelse främst mot bakgrund av att myndigheter har tilldelats långtgående befogenheter att ingripa i enskildas personliga förhållanden genom frihetsberövanden eller andra former av tvångs användning. I sammanhanget finns det skäl att också, utöver vad som kortfattat redan sagts om detta tidigare i detta avsnitt, något beröra det övergripande konventionsbaserade kravet på att det i vårt land ska finnas ett nationellt besöksorgan för att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Den 18 december 2002 antog FN:s generalförsamling ett fakultativt protokoll (OPCAT) till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Protokollet syftar till att stärka möjligheterna att förebygga tortyr. Dess väsentliga innehåll är att såväl internationella som nationella oberoende organ ska ges möjlighet att regelbundet besöka platser där personer hålls frihetsberövade.

I OPCAT-protokollet föreskrivs bl.a. att stater inom ett år från sin anslutning ska inrätta, utse eller vidmakthålla ett eller flera nationella besöksorgan, *National Preventive Mechanism*, (NPM) för att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande

behandling. Ett sådant nationellt besöksorgan ska bl.a. ges möjlighet att regelbundet granska behandlingen av frihetsberövade personer på de platser där de hålls i förvar och att avge rekommendationer till berörda myndigheter.

I den proposition som låg till grund för riksdagens beslut om godkännande av protokollet redovisade regeringen som sin uppfattning att det i Sverige redan fanns ett väl fungerande system för kontroll av att myndigheter och de tjänstemän som utövar myndighetsutövning fullgör sina skyldigheter på ett korrekt sätt. Regeringen konstaterade bl.a. att det av protokollet inte framgick vad som avsågs med ”regelbundna” besök, men att den inspektionsverksamhet som JO och JK bedriver fick anses mer än väl uppfylla protokollets krav.¹⁶³ Regeringen tillade emellertid i det sammanhanget att, om det skulle visa sig att den verksamhet som JO och JK bedriver inte är tillräcklig för att Sverige ska anses uppfylla sina åtaganden, nya överväganden fick göras, liksom att det framöver också kunde finnas anledning att ha högre ambitioner än vad protokollet föreskriver.

Frågan huruvida JO:s och JK:s verksamhet kunnat anses vara ett verksamt medel för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden enligt protokollet har inte varit okontroversiell, och såväl JO som FN:s kommitté mot tortyr och dess underkommitté för förebyggande av tortyr, har under de senaste åren framhållit att frågan om JO:s och JK:s ställning som nationellt besöksorgan enligt protokollet borde göras till föremål för ytterligare överväganden.¹⁶⁴

JO har för sin del informerat riksdagen om att man inte har resurser för en sådan intensiv och omfattande besöksverksamhet som förväntas av ett nationellt besöksorgan enligt protokollet, liksom om att vissa betänkligheter med hänsyn till JO:s konstitutionella oberoende kan anföras mot att ge JO reguljära tillsynsuppgifter av detta slag. I ämbetsberättelsen 2008/09¹⁶⁵ skrev dåvarande chefsJO bl.a. följande.

Det är angeläget att JO inte åläggs reguljära tillsynsuppgifter. JO är – och ska vara – en extraordinär institution som är oberoende av övriga statsorgan också på så sätt att JO i princip har fria händer att välja vad som ska tas upp till prövning och vad tillsynen ska inriktas på. Att anse

¹⁶³ Prop. 2004/05:107, s. 18 f.

¹⁶⁴ *Concluding observations of the Committee Against Torture, Sweden*, CAT/C/SWE/CO/5, 4 juni 2008, st. 25; *Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden*, CAT/OP/5/SWE/R.1, st. 34-42; JO:s ämbetsberättelse 2008/09, s. 19 ff.

¹⁶⁵ JO:s ämbetsberättelse 2008/09, s. 20-21.

JO utgöra en svensk NPM – med de krav på regelbunden tillsyn som den uppgiften ställer – är inte väl förenligt med detta oberoende. [...] Ett annat problem är att JO:s inspektioner väsentligen är inriktade på hur lagar och förordningar efterlevs. Vi anlitar således t.ex. inte biträde av medicinsk och psykologisk expertis. Det innebär att vi knappast är skickade att bedöma hur t.ex. långa häktningstider under vilka den intagne är underkastad restriktioner påverkar en enskild häktad. En granskningsverksamhet enligt protokollets intentioner borde rimligen beakta också sådana förhållanden. [...] Det finns således mycket goda skäl att låta den översyn som förutskickades redan vid behandlingen av ärendet om godkännande av det fakultativa protokollet snarast komma till stånd. Översynen bör riktas in på att överväga hur en oberoende, reguljär tillsyn över behandlingen av frihetsberövade personer skulle kunna ordnas.

Även Konstitutionsutskottet (KU) har berört frågan. I KU:s yttrande till Utrikesutskottet över regeringens proposition med förslag till godkännande av OPCAT-protokollet redovisade Konstitutionsutskottet de invändningar som JO haft mot att anförtros uppgiften som nationellt besöksorgan, NPM. Utskottet underströk vikten av att JO:s handlingsfrihet inte begränsas och konstaterade i det sammanhanget att JO själv avgör vilka former den egna verksamheten kräver. Slutligen uttalade KU att det vid en framtida översyn kan finnas anledning för regeringen att åter överväga om det är lämpligt att JO och JK fungerar som nationella NPM.¹⁶⁶

Frågan har därefter, enligt vad JO angett,¹⁶⁷ kommit alltmer i fokus, bl.a. genom ett ökat internationellt tryck på JO att redovisa sina aktiviteter som NPM och att delta i ett växande internationellt samarbete mellan besöksorgan i många länder. Efter samråd med KU:s presidium och med ombudsmännen i bl.a. Danmark och Finland beslöt JO under våren 2010 att i sitt budgetunderlag för perioden 2011–2014 aktualisera frågan om ett uppdrag för JO att vara NPM enligt OPCAT-protokollet. I budgetunderlaget föreslog JO att ombudsmännen tillförs nödvändiga öronmärkta resurser för att kunna utföra den uppgiften. Riksdagen har också, som redan nämnts, beslutat att tillföra JO sådana ytterligare resurser som ombudsmännen ansett nödvändiga för att fullgöra detta uppdrag. Siktet är inställt på att verksamheten vid en nybildad enhet inom ombudsmannaexpeditionen ska kunna påbörjas den 1 juli 2011.

JO har vidare under 2010 i en framställning till riksdagen föreslagit att uppgiften för JO att vara nationellt besöksorgan enligt

¹⁶⁶ Yttr. 2004/05:KU5y.

¹⁶⁷ JO:s ämbetsberättelse 2010/11, s. 17.

OPCAT-protokollet ska lagregleras genom att ett tillägg om det förs in i den s.k. JO-instruktionen.¹⁶⁸ Den frågan är när detta skrivs alltjämt föremål för beredning inom riksdagen.

JO:s uppgift att vara nationellt besöksorgan enligt OPCAT-protokollet måste, enligt min mening, ses som ett avsteg från den grundläggande roll av parlamentariskt extraordinärt kontrollorgan som JO haft under mer än 200 år, vilket kan ses som en oroande tendens. JO synes emellertid, efter samråd med riksdagens konstitutionsutskott, ha funnit uppdraget som NPM vara acceptabel. Jag har därmed inte anledning att lämna några ytterligare rekommendationer i den saken.

Som redan framgått anser jag dock att det finns anledning att särskilt understryka att JO:s nya uppgift som NPM inte på något avgörande sätt talar emot att ett eller flera organisatoriskt fristående organ för ordinär, kontinuerlig och rättsligt inriktad tillsyn inrättas på samhällsområden av särskilt stor betydelse för säkerställandet av enskildas mänskliga rättigheter.

7.2 Diskriminering

7.2.1 Diskrimineringsförbudets grundläggande betydelse

Diskrimineringsförbudet utgör en av de mest grundläggande principerna i, och löper som en röd tråd genom, hela det internationella systemet med olika instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, både på global och på regional nivå. Det tar sin utgångspunkt i den grundläggande principen om alla människors lika värde och rättigheter och är i den meningen en spegelbild av artikel 1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna som lyder:

Alla människor äro födda fria och lika i värde och rättigheter. De har utrustats med förnuft och samvete och bör handla gentemot varandra i en anda av gemenskap.

Den allmänna förklaringens syfte är att slå fast ett otvetydigt erkännande av varje mänsklig varelses inneboende värde och värdighet och av det faktum att var och en har lika och obestridliga rättigheter. Om alla människor har samma värde och rättigheter kan

¹⁶⁸ Framställning till riksdagen 2010/11:JO2.

det inte heller accepteras att de rättigheter som anses följa med att vara människa, gäller olika för olika människor.

Ibland framförs likväl att mänskliga rättigheter inte får hindra utövandet av traditionella kulturella sedvänjor; inte minst brukar det då handla om en från grundläggande MR-principer avvikande syn på kvinnors och flickors, eller homosexuellas, ställning och rättigheter. I sådana sammanhang framförs också återkommande påståenden om att de internationella normerna skulle vara ”västerländska” till sin natur och att de nu påtvingas människor från ”andra kulturer” med en annan syn utan att dessa haft något inflytande på normernas utformning.

Dessa är argument som måste avvisas. I själva verket kom FN:s grundläggande förklaring om de mänskliga rättigheterna till genom ett mycket aktivt deltagande av företrädare även för befolkningarna i t.ex. Asien och Mellanöstern.¹⁶⁹ Och rättigheterna i förklaringen gäller för alla människor, utan åtskillnad, och ska respekteras över hela världen, oavsett land, kultur eller specifik situation. Här ligger de mänskliga rättigheternas universalitet, såsom den också bekräftats under senare årtionden, främst i den deklaration, Wiendeklarationen, som antogs av världens länder i samband med den världskonferens som hölls i Wien år 1993 om det internationella arbetet för de mänskliga rättigheterna.

I den deklarationen uttrycker FN:s medlemsstater högtidligen bl.a. att:

*”[w]hile the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.”*¹⁷⁰

Det är således naturligt att den grundläggande principen om alla människors lika värde och rättigheter i artikel 1 i den allmänna förklaringen följs av ett uttryckligt diskrimineringsförbud redan i artikel 2 med följande innehåll.

Var och en är berättigad till alla de rättigheter och friheter som uttalas i denna förklaring utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt.

¹⁶⁹ Se bl.a. Joseph m.fl., *The International Covenant on Civil and Political Rights – Cases, Materials and Commentary*, 2005.

¹⁷⁰ Vienna Declaration and Program of Action, A/CONF.157/23, del I, st. 5.

Den allmänna förklaringen var visserligen inte avsedd som ett rättsligt bindande dokument men den utgör likväl en auktoritativ tolkning av begreppet mänskliga rättigheter i FN-stadgan. Med tiden har den allmänna deklARATIONEN åtminstone i vissa delar också ansetts åtnjuta status som internationell sedvanerätt¹⁷¹ eller till och med, t.ex. när det gäller icke-diskrimineringsprincipen i artikel 2, som jus cogens, det vill säga en regel som är tvingande för alla stater.¹⁷²

Vidare återkommer många av de rättigheter som upptas i den allmänna förklaringen i senare antagna konventioner inom FN-systemet som är rättsligt bindande för de stater som har anslutit sig till dem. Diskrimineringsförbudet går även här som en röd tråd genom hela systemet.

Det finns alltså anledning att särskilt uppehålla sig vid frågan om åtgärder mot diskriminering inom ramen för ett systematiskt arbete för de mänskliga rättigheterna.

7.2.2 Åtgärder i handlingsplanen som tar sikte på diskriminering

Också regeringen underströk i den nationella handlingsplanen att diskrimineringsförbudet är en central beståndsdel i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter och att arbetet mot diskriminering är en mycket högt prioriterad fråga.¹⁷³

Jag har kunnat konstatera att handlingsplanen innehåller omkring 25 åtgärder som mer eller mindre specifikt handlar om arbetet mot diskriminering. För några av dessa åtgärder kan det med fog diskuteras, på sätt som görs närmare i avsnitt 3.3 ovan, om de verkligen är åtgärder som hör hemma i en handlingsplan. Det rör sig i en del fall om konstateranden av något som redan gjorts tidigare, som att myndigheten Handisam inrättats, och i andra om sådana närmast självklara noteringar som att regeringen ska överväga resultatet av någon utredning som den tidigare tillsatt. Här finns också det lakoniska konstaterandet att Grundlagsutredningen¹⁷⁴ är fri att pröva om det finns behov av att föreslå förändringar av skyddet för grundläggande fri- och rättigheter.

¹⁷¹ Nowak, *Introduction to the international human rights regime*, 2003, s. 75 f.

¹⁷² Makkonen, "Principen om icke-diskriminering i internationell rätt", i *Ett rättvisare samhälle – internationella och svenska regler mot diskriminering*, 2003, s. 48.

¹⁷³ Handlingsplanen, s. 29.

¹⁷⁴ Dir. 2004:96.

I handlingsplanen finns också några åtgärder som, enligt vad som framgår av Regeringskansliets egen uppföljning, inte tycks ha genomförts, t.ex. att pröva möjligheterna att använda sig av indragning av serveringstillstånd för krogar där diskriminering förekommit, eller att Arbetsmiljöverkets kompetens i diskrimineringsfrågor som en del av verkets tillsyn av arbetsmiljön ska fortsätta att utvecklas.

Regeringskansliets uppföljning visar emellertid också att flertalet åtgärder som rör diskriminering har genomförts. Här återfinns visserligen några åtgärder av mindre betydelse eller som getts en diffus utformning, exempelvis att överväga behovet av att använda s.k. diskrimineringsstester på fler områden än arbetsmarknaden, att tillsätta en intern arbetsgrupp i Regeringskansliet för frågor som rör homo- och bisexuellas och transpersoners situation, eller att en promemoria som också innehåller ett avsnitt om diskriminering på bostadsmarknaden ska skickas ut på remiss.

Men här finns också skarpa åtaganden, som genomförandet av en sammanslagning av diskrimineringslagarna och ombudsmannamyndigheterna mot diskriminering, införandet av en könsneutral äktenskapslagstiftning och ett förbud mot åldersdiskriminering i arbetslivet, redovisningen av en uppföljning av den nationella handlingsplanen för "handikappolitiken" och ett uppdrag till Brottsförebyggande rådet om kartläggning av våld mot personer med funktionsnedsättning, liksom aviseringen av ett antal åtgärder för och med romerna i Sverige.

Med tanke på handlingsplanens utformning, med ett stort antal åtgärder på en mängd områden och av starkt varierande slag, får utfallet på det här området enligt min mening sammantaget anses vara positivt.

7.2.3 Diskrimineringsfrågorna i det fortsatta MR-arbetet

Rekommendationer:

- Regeringen bör inleda ett arbete med sikte på att Sverige så snart som möjligt ska tillträda protokoll 12 till Europakonventionen.
- Diskrimineringsförbudet i den svenska diskrimineringslagen (2008:567) bör ges en utformning som motsvarar den icke

uttömmande förteckning över förbjudna diskrimineringsgrunder som finns i artikel 14 i Europakonventionen.

- Regeringen bör, när det gått ytterligare någon tid, genomföra en uppföljning och utvärdering av hur domstolarna tillämpar diskrimineringslagens regel om diskrimineringsersättning som huvudsaklig sanktion för överträdelser av lagen i stället för skadestånd.
- Ett förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäligen åtgärder för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning bör införas i diskrimineringslagen.

Den andra handlingsplanen har alltså haft diskrimineringsfrågorna som ett fokus och, som nämnts, har ett flertal åtgärder i planen med sikte på diskriminering också framgångsrikt genomförts. För det fortsatta systematiska arbetet för de mänskliga rättigheterna finns det anledning att fortlöpande följa upp och överväga behovet av ytterligare åtgärder mot förekomsten av diskriminering i Sverige. Några särskilda frågor bör, därutöver, också ägnas särskild uppmärksamhet i det fortsatta arbetet.

Sveriges tillträde till protokoll 12 till Europakonventionen

I handlingsplanens *åtgärd 4* åtar sig regeringen att under tidsperioden för handlingsplanens giltighet

åter se över sin inställning i frågan om en anslutning till protokoll 12 till Europakonventionen om generellt diskrimineringsförbud, men [regeringen] har inte för avsikt att i nuläget tillträda protokollet.

Av Regeringskansliets uppföljning av åtgärden är det svårt att dra någon annan slutsats än att regeringen emellertid inte genomfört någon egentlig översyn av sin inställning. Här redovisas bara, liksom tidigare, att den inte har för avsikt att i nuläget tillträda protokollet. Några skäl för det eller vilka resonemang som förts och som lett till det ställningstagandet redovisas däremot inte. Jag menar att de skäl som tidigare anförts mot att Sverige skulle tillträda protokoll 12 saknar bärighet.

Protokoll 12 är ett tilläggsprotokoll till konventionen. Det ändrar således inte själva konventionens innehåll, vilket gäller oföränd-

rat för alla konventionsstaterna. Protokollets tilläggsbestämmelser gäller härutöver för de stater som tillträtt det.

Protokollet innehåller en enda artikel med materiellt innehåll – artikel 1. Denna förbjuder dels all diskriminering vad avser åtnjutandet av rättigheter som skyddas genom lag, dels diskriminering av enskilda generellt från myndigheters sida. Protokollets diskrimineringsförbud skiljer sig alltså, när det gäller tillämpningsområdet, från diskrimineringsförbudet i artikel 14 i konventionen, vilket endast gäller i förhållande till *de rättigheter som skyddas i konventionen*. I övrigt överensstämmer protokollets diskrimineringsförbud med det som redan gäller enligt artikel 14. Definitionen av vad som avses med diskriminering är, som framgår av den förklarande rapporten till protokollet, avsedd att vara identisk.¹⁷⁵ Det är bl.a. samma diskrimineringsgrunder som omfattas i båda instrumenten.

I handlingsplanen anförde regeringen som skäl för varför den inte då avsåg att tillträda protokollet, att detta är mycket allmänt hållet och har ett brett tillämpningsområde. Därför var det, enligt regeringen, omöjligt att dra några säkra slutsatser om diskrimineringsförbudets innebörd innan det har klargjorts genom Europadomstolens praxis. Regeringen ansåg bl.a. att det var oklart i vilken mån som positiv särbehandling är tillåten i förhållande till protokollets diskrimineringsförbud, liksom vilket ansvar staten har för diskriminering som privata aktörer gör sig skyldiga till, utöver skyldigheten att lagstifta mot diskriminering. Regeringens uppfattning var att Sverige ska ansluta sig till internationella instrument först när det är klarlagt att de nya åtagandena kan följas. Avslutningsvis menade regeringen att när tillräckligt med rättspraxis finns kommer en systematisk genomgång av protokollets konsekvenser för svensk del att behöva göras.

Enligt min mening är dessa svaga argument mot att tillträda protokollet. Tilläggsprotokollets diskrimineringsförbud är en spegelbild av den allmänna princip om alla människors lika värde och rättigheter som ligger till grund för all internationell rätt om de mänskliga rättigheterna, och som också inleder FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. I så motto utgör det alltså inget nytt.

Alla instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna är levande väsen och blir därför, och ska också vara, föremål för en dynamisk tolkning. Europakonventionen, inklusive dess diskrimine-

¹⁷⁵ Se den förklarande rapporten till protokoll 12, st. 18.

ringsförbud, måste enligt Europadomstolens konsekventa rättspraxis tolkas och tillämpas i ljuset av samtida förhållanden. Innebörderna av de olika konventionsbestämmelserna kan på så sätt komma att utvecklas och förändras över tid.

Att en internationell överenskommelse inte bör ingås förrän det är klarlagt att åtagandena i den kan följas kan tyckas välbetänkt. I den mån man härmed menar att det först måste säkerställas att man i varje enskildhet när det gäller alla framtida möjliga tolkningar av överenskommelsen lever upp till sådana åtaganden leder dock tanken fel, särskilt när det gäller åtaganden till skydd för enskildas mänskliga rättigheter. Något sådant absolut klarläggande går, mot bakgrund av sådana åtagandens inneboende dynamiska karaktär, aldrig att få. Av avgörande betydelse för om protokollet kan tillträdes bör i stället anses vara om åtagandena är sådana att de *bör* följas och om det finns några identifierbara konkreta hinder i den interna rättsordningen som bör undanröjas innan protokollet i så fall tillträds. Allt eftersom rättspraxis utvecklas får sedan eventuella ytterligare förändringar i den svenska lagstiftningen eller tillämpningen övervägas.

Det är också med denna utgångspunkt som konventionen själv har behandlats. I den proposition som låg till grund för beslutet att inkorporera Europakonventionen i svensk rätt, och alltså göra den till direkt tillämplig svensk lag, redovisade regeringen bl.a. följande.

Vid tidpunkten för Sveriges anslutning till Europakonventionen ansågs gällande svensk rätt stå i överensstämmelse med konventionens krav. [...] I den utsträckning som det sedermera genom konventionsorganens avgöranden konstaterats att svensk rätt på vissa punkter inte motsvarat konventionens krav såsom dessa genom konventionsorganens praxis kommit att preciseras till sin innebörd, har [...] mer eller mindre omfattande lagändringar skett. [...] Dessa svenska reformer kan betraktas som delar i en fortgående transformation av konventionen till följd av att de krav den ställer successivt preciseras.¹⁷⁶

Det finns anledning i sammanhanget att särskilt framhålla att samma invändningar som regeringen anförde i handlingsplanen mot att tillträda protokoll 12, tidigare anfördes också mot en inkorporering av Europakonventionen som sådan i svensk rätt. I det sammanhanget redovisade regeringen i den nyss nämnda propositionen bl.a. följande.

Prop. 1993/94:117, s. 32 f.

Givetvis är det förenat med vissa svårigheter att med den svenska rätten införliva en text [...] som är stadd i en fortgående utveckling genom konventionsorganens praxis. [...] Det är emellertid regeringens bestämda uppfattning att dessa svårigheter inte är av den vikten att de hindrar oss från att [...] låta Europakonventionen få full rättsverkan i vårt land. [...] Dessutom torde en önskvärd och nödvändig följd av en inkorporering bli en ökad betydelse av och intresse för såväl grundläggande fri- och rättigheter i allmänhet som den europeiska utvecklingen i frågor som rör mänskliga rättigheter.¹⁷⁷

Den grundläggande inställning till de mänskliga rättigheterna som regeringen på detta sätt gav uttryck för i samband med Europakonventionens inkorporering har enligt min mening samma bärighet när det gäller protokoll 12.

Protokollets diskrimineringsförbud innebär dessutom, som redan nämnts, inte något principiellt nytt utan reflekterar bara den allmänna principen om alla människors lika värde och rättigheter. Det motsvaras vidare i stort av folkrättsligt bindande åtaganden som Sverige redan har gjort på andra sätt. Protokollets förbud mot diskriminering vad gäller alla slags rättigheter som är lagreglerade har sin motsvarighet i artikel 26 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, som har följande lydelse.

Alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. I detta avseende skall lagen förbjuda all diskriminering och garantera var och en ett likvärdigt och effektivt skydd mot all slags diskriminering, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Det skydd för alla människors likhet inför lagen, och lika rätt till lagens skydd utan någon diskriminering, som uppställs här gäller helt självständigt från konventionens övriga rättighetsgarantier. Diskrimineringsförbudet är sålunda tillämpligt också i situationer som inte alls handlar om sådana konkreta medborgerliga och politiska rättigheter som i övrigt omnämns i konventionen.

Artikel 26 innehåller dubbla skyldigheter för konventionsstaterna. Dels måste de avstå från att diskriminera vid lagstiftning och lagtillämpning, dels har de en skyldighet att särskilt lagstifta mot diskriminering och att säkerställa att skyddet mot diskriminering är effektivt, också vad avser diskriminering från icke-statliga aktörers sida.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Prop. 1993/94:117, s. 34.

¹⁷⁸ Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights*, 2 rev. uppl., 2005, s. 607-608, 631.

Sverige har alltså redan en folkrättslig förpliktelse av det slag som protokoll 12 innebär. Genom artikel 2.2 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter konkretiseras den förpliktelsen till att avse en skyldighet att *”vidta erforderliga åtgärder för att genom lagstiftning eller på annat sätt förverkliga”* rättigheterna i konventionen, bl.a. alltså den generella rätten till icke-diskriminering enligt artikel 26.

Också den svenska grundlagen innehåller bestämmelser om rätten till likabehandling. I 1 kap. 2 § regeringsformen stadgas att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare ska det allmänna dels verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, dels motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.

Bestämmelsen är ett s.k. program- eller målsättningsstadgande. Det innebär att den inte har karaktären av rättsligt bindande föreskrift. Enskilda kan alltså inte direkt stödja sig på bestämmelsen inför myndigheter och domstolar i enskilda ärenden. Likväl ger den uttryck för vissa fundamentala värderingar som är avsedda att vara vägledande för all offentlig verksamhet.

Detta programstadgande kompletteras av 1 kap. 9 § regeringsformen, som däremot är rättsligt bindande, enligt vilken domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet.

Även diskrimineringslagen (2008:567) innehåller ett förbud mot diskriminering från det allmännas sida av mera generell slag. I 2 kap. 17 § i den lagen föreskrivs följande.

Diskriminering är förbjuden när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning

1. bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp, eller
2. på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten.

Härtill ska också läggas att EU:s stadga för grundläggande rättigheter också innehåller bestämmelser av det slag som diskrimineringsförbudet i protokoll 12 utgör. Stadgan gäller för EU-institutionerna och för unionens medlemsstater när de tillämpar unionsrätten.

I artikel 20 i EU-stadgan anges att alla människor är lika inför lagen. Av artikel 21.1 framgår att all diskriminering på grund av bl.a. kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden. Av artikel 47 framgår vidare att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol.

Av artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen framgår att stadgan har samma rättsliga värde som fördragen själva. Den är därmed rättsligt bindande för svenska myndigheter och domstolar och har därmed också, rent allmänt, företräde före interna svenska rättsregler vid lagtolkning och en eventuell lagkonflikt.

Härtill kommer att det i den förklarande rapporten till protokoll 12, som visserligen inte utgör någon auktoritativ uttolkning av protokollstexten men som kan underlätta förståelsen av protokollets bestämmelser, faktiskt också finns en beskrivning av innebörden av protokollets vidgade tillämpningsområde jämfört med konventionens artikel 14.¹⁷⁹ Här framgår vad protokollets diskrimineringsförbud omfattar, nämligen särskilt sådana situationer där någon utsätts för diskriminering:

1. i fråga om åtnjutandet av en rättighet som direkt framgår av den nationella rättsordningen,
2. i fråga om åtnjutandet av en rättighet som får anses uppkomma till följd av skyldigheter som klart åvilar det allmänna enligt den nationella rättsordningen, det vill säga där det enligt den nationella rättsordningen finns en skyldighet för företrädare för det allmänna att handla på ett visst sätt,
3. från det allmännas sida i utövandet av dess rätt till diskretionära bedömningar (t.ex. när det gäller någons möjlighet att erhålla ekonomiskt stöd), eller
4. i övrigt till följd av en handling eller en underlåtenhet att handla från det allmännas sida.¹⁸⁰

Det finns här också anledning att åter påminna om att den allmänna avgränsning av vad som är att betrakta som diskriminering enligt konventionen som finns väl utvecklad genom Europadom-

¹⁷⁹ Se st. 22 ff. i den förklarande rapporten.

¹⁸⁰ Min översättning.

stolens praxis, också gäller i förhållande till protokollets diskrimineringsförbud. Eftersom i enlighet härmed inte varje åtskillnad i behandling är att betrakta som diskriminering har det inte ansetts nödvändigt att ta in särskilda bestämmelser om sådana avgränsningar i protokollstexten.¹⁸¹

Två av regeringen mera konkret formulerade tveksamheter kom, som framgått, också till uttryck i handlingsplanen. Regeringen ansåg bl.a. att det var oklart i vilken mån som positiv särbehandling är tillåten i förhållande till protokollets diskrimineringsförbud, liksom vilket ansvar staten har för diskriminering som privata aktörer gör sig skyldiga till, utöver skyldigheten att lagstifta mot diskriminering.

Det finns emellertid knappast större anledning till tveksamhet inför protokoll 12 än inför konventionens eget diskrimineringsförbud i artikel 14 när det gäller möjligheten att använda sig av positiv särbehandling. Att sådan särbehandling kan vara tillåten torde följa redan av Europadomstolens uttolkning av begreppet diskriminering som sådant – vilket inte är annorlunda definierat i protokoll 12 än i konventionen.

Diskriminering utgörs sålunda av olika behandling av lika fall eller lika behandling av olika fall, under förutsättning att en sådan behandling saknar objektiv och saklig grund (*“has no objective and reasonable justification”*), det vill säga om den inte tjänar något godtagbart syfte (*“legitimate aim”*) eller om den inte står i rimlig proportion till ett sådant syfte (*“reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised”*).¹⁸²

Att en åtgärd som utgör positiv särbehandling kan tjäna ett i och för sig legitimt syfte (t.ex. att motverka eller kompensera för negativa effekter av tidigare diskriminering av vissa grupper) torde ofta stå klart. Under förutsättning att sådana åtgärders eventuella negativa effekter för dem som inte kommer i åtnjutande av dem, står i rimlig proportion till detta syfte bör de därför inte riskera att träffas av diskrimineringsförbudet i artikel 14.

I inledningen till protokoll 12 finns också en tydlig hänvisning med denna innebörd. Här sägs att protokollets signatärstater bekräftar att principen om icke-diskriminering inte hindrar staterna från att vidta åtgärder för att åstadkomma full jämlikhet i prakti-

¹⁸¹ Förklarande rapporten, st. 19.

¹⁸² Se, bland många avgöranden, bl.a. *Marckx ./ Belgien*, appl. 6833/74.

ken, så länge som det finns rimliga och objektivt godtagbara skäl för sådana åtgärder:

Reaffirming that the principle of non-discrimination does not prevent States Parties from taking measures in order to promote real and effective equality, provided that there is an objective and reasonable justification for those measures, [...]

I den förklarande rapporten till protokollet utvecklas också frågan om möjligheterna till positiv särbehandling i ett särskilt avsnitt. Här framgår tydligt att hänvisningen i inledningen till åtgärder för att åstadkomma verklig jämlikhet i praktiken, omfattar åtgärder som kan innebära positiv särbehandling. Här redovisas också att sådana möjligheter, och i en del fall också skyldigheter, finns även enligt andra instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna i internationell rätt. Här klargörs att protokollet däremot inte medför någon *skyldighet* att vidta sådana åtgärder:

*The third recital of the preamble refers to measures taken in order to promote full and effective equality and reaffirms that such measures shall not be prohibited by the principle of non-discrimination, provided that there is an objective and reasonable justification for them (this principle already appears in certain existing international provisions: see, for example, Article 1, paragraph 4, of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and, at the regional level, Article 4, paragraph 3, of the Framework Convention for the Protection of National Minorities). The fact that there are certain groups or categories of persons who are disadvantaged, or the existence of de facto inequalities, may constitute justifications for adopting measures providing for specific advantages in order to promote equality, provided that the proportionality principle is respected. Indeed, there are several international instruments obliging or encouraging states to adopt positive measures (see, for example, Article 2, paragraph 2, of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 4, paragraph 2, of the Framework Convention for the Protection of National Minorities and Recommendation No. R (85) 2 of the Committee of Ministers to member states on legal protection against sex discrimination). However, the present Protocol does not impose any obligation to adopt such measures. [...]*¹⁸³

När det gäller frågan om vilket ansvar staten har för diskriminering som privata aktörer gör sig skyldiga till, finns det först och främst anledning att framhålla att statens ansvar avgränsas i det avseendet redan enligt protokollets ordalydelse. Protokollets diskriminerings-

¹⁸³ Förklarande rapporten, st. 16.

förbud omfattar sålunda endast, som redan nämnts, dels diskriminering vad avser *åtnjutandet av rättigheter som skyddas genom lag* ("rights set forth by law"), dels diskriminering av enskilda generellt *från myndigheters sida* ("discriminated against by any public authority").

Frågan ställer sig i grunden inte heller annorlunda när det gäller protokoll 12 än i fråga om artikel 14 i konventionen. Båda är konstruerade på samma sätt, nämligen som en skyldighet att *säkerställa* rätten att inte utsättas för diskriminering. Något direkt ansvar för diskriminerande handlingar företagna av icke-statliga aktörer följer inte av den formuleringen. Däremot kan staten drabbas av ansvar för en underlåtenhet att tillhandahålla skydd mot sådan diskriminering eller om det skydd som tillhandahålls mot en viss typ av missgynnande eller skadlig behandling från enskilda aktörers sida är utformat på ett diskriminerande sätt. Det är vad som gäller också enligt artikel 14 i konventionen.¹⁸⁴

Det är för övrigt vad som gäller också för andra rättigheter som skyddas av Europakonventionen, t.ex. rätten till liv (artikel 2) och rätten till respekt för privat- och familjeliv (artikel 8). När det gäller denna senare rättighet som är mycket vittomfattande finns en utvecklad rättspraxis när det gäller statens negativa och positiva skyldigheter.¹⁸⁵ Europadomstolen har i det avseendet upprepade gånger slagit fast att även om artikel 8 primärt syftar till att tillhandahålla ett skydd för individen mot godtyckliga ingripanden från det allmännas sida, så är inte statens ansvar begränsat till avstå från sådana ingripanden. Därutöver kan det också finnas positiva skyldigheter, som att vidta åtgärder ägnade att säkerställa respekten för privat- och familjeliv även i förhållandet mellan enskilda individer. Gränsen mellan en stats positiva och negativa skyldigheter lämpar sig inte heller, enligt domstolen, för några försök till exakt definition. I själva verket är dessa skyldigheter snarlika och i båda fallen måste det göras en rimlig avvägning mellan eventuella konkurrerande intressen och i båda fallen finns ett visst utrymme för statens skönsmässiga bedömning.¹⁸⁶

Frågan behandlas på motsvarande sätt också i den förklarande rapporten till protokollet.¹⁸⁷ Här framhålls alltså att protokollet främst tar sikte på de fördragsslutande staternas negativa skyldig-

¹⁸⁴ Se *Karner ./. Österrike*, appl. 40016/98.

¹⁸⁵ Se t.ex. *X och Y ./. Nederländerna*, appl. 8978/80; *Tysiac ./. Polen*, appl. 5410/03; *Evans ./. Storbritannien* (GC), appl. 6339/05.

¹⁸⁶ *Evans ./. Storbritannien* (GC), appl. 6339/05.

¹⁸⁷ Se den förklarande rapporten, st. 24-28.

heter, det vill säga skyldigheten att inte diskriminera enskilda. Samtidigt klargörs att även vissa positiva skyldigheter också kan omfattas, t.ex. när det gäller en underlåtenhet att tillhandahålla ett effektivt rättsligt skydd mot diskriminering från icke-statliga aktörers sida. Här hänvisas också till rättspraxis i motsvarande frågor från Europadomstolen när det gäller konventionens skydd.

I detta avseende görs också i den förklarande rapporten en särskild distinktion (som i och för sig torde gälla på samma sätt när det gäller konventionen) mellan diskriminering som uppkommer inom den gemensamma samhällssfär som normalt är föremål för lagstiftning av olika slag, t.ex. i arbetslivet eller när det gäller varor och tjänster som erbjuds till allmänheten, å ena sidan, och vad som förekommer inom ramen för privatlivet, å den andra. Protokollet är avsett att i vissa fall kunna tillämpas på det förra området men inte på det senare.

I allt väsentligt kan alltså konstateras att innehållet i protokoll 12 utgörs av åtaganden som Sverige redan gjort i andra sammanhang. Protokollets främsta mervärde ligger därför i att dess efterföljd av de svenska myndigheterna ytterst kan bli föremål för prövning av Europadomstolen, som också är den yttersta uttolkaren av protokollets innebörd, och att en sådan prövning kan påkallas genom enskilda klagomål. Den betydelsen bör, ur ett systematiskt MR-perspektiv, ses som något värdefullt, inte som något problematiskt. Här finns återigen anledning att hänvisa till regeringens, enligt min mening insiktsfulla, konstaterande i samband med inkorporeringen av Europakonventionen:

Dessutom torde en önskvärd och nödvändig följd av en inkorporering bli en ökad betydelse av och intresse för såväl grundläggande fri- och rättigheter i allmänhet som den europeiska utvecklingen i frågor som rör mänskliga rättigheter.¹⁸⁸

Den insikten bör vägleda även vid ett ställningstagande till Sveriges tillträde till protokoll 12. Jag menar sammanfattningsvis att regeringen bör inleda ett arbete med sikte på att Sverige så snart som möjligt ska tillträda protokoll 12 till Europakonventionen.

¹⁸⁸ Prop. 1993/94:117, s. 34.

En ”öppen lista” över diskrimineringsgrunder i den svenska diskrimineringslagen

Europakonventionen angående de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna trädde i kraft den 3 september 1953 då tio medlemsstater, däribland Sverige, hade deponerat sina ratifikationsinstrument. Konventionen är, som redan nämnts, av speciell betydelse bland de internationella instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna som Sverige har tillträtt, i så måtto att den inte bara binder Sverige som stat folkrättsligt utan även gäller som direkt tillämplig lag i Sverige, i enlighet med lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Som lag har den också en särställning i det svenska rättssystemet genom grundlagsföreskriften i 2 kap. 19 § regeringsformen, enligt vilken lagar och andra föreskrifter inte får meddelas i strid med konventionen.

I artikel 14 återfinns konventionens diskrimineringsförbud med följande lydelse.

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter, som anges i denna konvention, ska säkerställas utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Förbudet omfattar både direkt och indirekt diskriminering. Artikel 14 kräver att konventionsstaterna säkerställer att de fri- och rättigheter som omfattas av konventionens övriga artiklar kan åtnjutas av alla utan diskriminering. Det innebär inte bara att staten ska avhålla sig från att begränsa utövandet av rättigheterna utan också i viss utsträckning en positiv förpliktelse att aktivt skydda deras utövande, t.ex. mot inskränkningar eller begränsningar som sker i samspelet mellan olika privata, icke-statliga aktörer.

Uppräkningen av förbjudna diskrimineringsgrunder är inte uttömmande. Att de nämnda grunderna endast utgör exempel framgår redan av artikelns ordalydelse genom att uppräkningsföregås av det exemplifierande uttrycket ”utan åtskillnad av något slag, såsom ...”, samt av att uppräkningsavslutas med den allmänt hållna kategorin ”ställning i övrigt”.

Det är också den tolkning som Europadomstolen gett uttryck för. I ett mål om diskriminering när det gäller disciplinstraff för officerare respektive meniga soldater, uttalade domstolen att olika

behandling på grund av rang eller grad kan utgöra diskriminering i strid med artikel 14.¹⁸⁹ Domstolen har också klargjort att artikel 14 omfattar förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning.¹⁹⁰ Detsamma gäller transsexualism.¹⁹¹ Även funktionsnedsättning och ålder kan utgöra förbjudna diskrimineringsgrunder. Det framgår t.ex. av att det, i den förklarande rapporten till protokoll 12 till konventionen i fråga om att uttryckligen lägga till bl.a. dessa diskrimineringsgrunder till uppräkningsgrunderna i artikel 14, anfördes att det saknades anledning till det, eftersom uppräkningsgrunderna i huvudsak bara är exemplifierande. I målet *Glor ./ Schweiz*¹⁹² hänvisade domstolen också, i fråga om en påstådd kränkning av diskrimineringsförbudet, uttryckligen till att de schweiziska myndigheterna i visst avseende hade behandlat personer i jämförbara situationer på olika sätt beroende på olika grad av funktionsnedsättning.

I domen i målet *Clift ./ Storbritannien*¹⁹³ slog domstolen också fast att uttrycket ”ställning i övrigt” ska ges en vid tolkning, och att varje undantag från diskrimineringsförbudets skydd måste tolkas snävt, inte minst mot bakgrund av att konventionens syfte är att säkerställa konventionsrättigheterna, inte på ett skenbart och teoretiskt utan på ett reellt och effektivt sätt.

Det finns också skäl att påminna om att domstolen tillämpar en ”dynamisk” tolkning av konventionens bestämmelser, inklusive diskrimineringsförbudet i artikel 14, det vill säga konventionen tolkas i ljuset av den tid och det sammanhang som är aktuellt i det enskilda fallet. Så kan alltså utrymmet för en konventionsstats skönsmässiga bedömningar när det gäller att göra åtskillnad på en viss grund eller att tillåta att sådan åtskillnad görs, förändras över tid, eller variera från ett sammanhang till ett annat.¹⁹⁴

Till skillnad från Europakonventionens diskrimineringsförbud innehåller den svenska diskrimineringslagen (2008:567) en uttömmande uppräkning av vilka diskrimineringsgrunder som omfattas av lagens skydd. Den omfattar kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. En talan om diskriminering som inte hänför sig till någon av dessa uttryckligen

¹⁸⁹ *Engel m.fl. mot Nederländerna*, appl. 5100/71 m.fl.

¹⁹⁰ *Salgueiro da Silva Mouta ./ Portugal*, appl. 33290/96.

¹⁹¹ *P.V. ./ Spanien*, appl. 35159/09.

¹⁹² Appl. 13444/04.

¹⁹³ Appl. 7205/07.

¹⁹⁴ *Tyrer ./ Storbritannien*, appl. 5856/72; *Dudgeon ./ Storbritannien*, appl. 7525/76; *Goodwin ./ Storbritannien (GC)*, appl. 28957/95.

uppräknade grunder går alltså inte att föra med stöd av diskrimineringslagen, även om den aktuella diskrimineringsgrunden skulle omfattas av Europakonventionens skydd.

Samtidigt gäller alltså Europakonventionens diskrimineringsförbud i artikel 14 i sig själv som direkt tillämplig svensk lag. I rättsfallet NJA 2005 s. 462 prövade Högsta domstolen (HD) frågan om ideellt skadestånd vid kränkning av rätten enligt artikel 6.1 i Europakonventionen till rättegång inom skälig tid. Sedan HD konstaterat att skadestånd för ideell skada utan samband med personskada inte kunde utgå enligt skadeståndslagen, uttalade domstolen att det kunde innebära ett konventionsbrott om den skadelidande i ett fall av det aktuella slaget ställdes utan rättsmedel, varför övervägande skäl fick anses tala för att ideellt skadestånd skulle kunna dömas ut uteslutande med stöd av konventionen. I rättsfallet NJA 2007 s. 584 kom HD vidare fram till att den principen skulle gälla för överträdelser av alla de rättigheter som omfattas av konventionen. Och av NJA 2009 s. 463 följer att principen också omfattar talan mot en kommun.

Den genom HD:s rättspraxis etablerade principen innebär sålunda att det allmänna, även utan särskilt stöd i svensk intern rätt, kan åläggas att betala ideellt skadestånd för kränkning av rättigheter enligt Europakonventionen i den mån det behövs för att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser enligt konventionen.

Konsekvenserna av att diskrimineringslagens diskrimineringsförbud innehåller en uttömmande lista över skyddade diskrimineringsgrunder medan Europakonventions skyddsbestämmelse är öppen och ska tolkas dynamiskt är flera. Några av dem ska behandlas i det följande.

Högsta domstolen har visserligen genom den redovisade rättsprincipen skapat ett rättsmedel för de diskrimineringsituationer där ingen intern svensk rättsregel annars vore tillämplig. Emellertid är detta rättsmedel närmast att betrakta som extraordinärt. Det är för det första ett rättsmedel som inte är synligt i svensk lag; det är ju tvärtom tillskapat av HD i *avsaknad* av svenska internrättsliga bestämmelser. För det andra förutsätter användningen av detta rättsmedel en *”omväg över Strasbourg”*. För att HD:s princip ska vara tillämplig krävs ju att detta behövs för att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser enligt Europakonventionen. Det innebär att en domstol, och därmed också ytterst varje enskild person som har att överväga sina möjligheter till framgång med en talan i domstol, alltid måste göra en bedömning av om det, i ljuset av Europadomsto-

lens rättspraxis, skulle strida mot Sveriges konventionsåtaganden att inte ”släppa fram” en talan om sådan diskriminering.

Två fall av samma typ av osaklig särbehandling blir därmed också föremål för prövning enligt rättsregler med olika innehåll beroende på diskrimineringsgrund, trots att båda grunderna är skyddade i svensk lag om än den ena i diskrimineringslagen och den andra i Europakonventionen.

En tydlig konsekvens är att osaklig särbehandling från en enskild aktörs sida i vissa fall kan angripas med stöd av diskrimineringslagen, nämligen om särbehandlingen har samband med en grund som finns omnämnd där, men i andra fall inte kan angripas alls därför att diskrimineringsgrunden ”bara” omfattas av Europakonventionens diskrimineringsförbud. Rätten att föra talan enbart med stöd av Europakonventionen gäller nämligen, enligt HD:s princip, bara gentemot det allmänna, inte mot enskilda, icke-statliga, aktörer.¹⁹⁵ Visserligen kan i det sistnämnda fallet i stället eventuellt föras en talan mot staten för att den har underlåtit att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel för denna typ av diskrimineringsituationer. Men det blir ju då i materiellt hänseende en helt annan process.

Ytterligare en konsekvens av skillnaden mellan den svenska interna diskrimineringslagen och Europakonventionen, trots att båda gäller som svensk lag, är att den som utsatts för diskriminering på en grund som omfattas av diskrimineringslagen kan få hjälp med att söka få en rättelse till stånd, och ytterst med att föra sin talan i domstol, antingen genom Diskrimineringsombudsmannen (DO) eller genom en facklig eller annan intresseorganisation. Om DO för talan utan framgång riskerar vidare den enskilda inte att behöva stå för rättegångskostnaderna. En talan bara med stöd av Europakonventionen får den enskilde däremot föra själv.

Slutligen kan även den gottgörelse som en diskrimineringstvist kan leda till som kompensation för den enskilda också komma att skilja sig, beroende på om den aktuella diskrimineringsgrunden omfattas av diskrimineringslagen eller endast av Europakonventionen. I det förstnämnda fallet kan klaganden tilldömas en diskrimineringsersättning enligt 5 kap. 1 § diskrimineringslagen. I det andra blir det fråga om skadestånd. Diskrimineringsersättning är allmänt sett avsedd att utgå med högre belopp än skadestånd enligt skadeståndslagen.¹⁹⁶

¹⁹⁵ NJA 2007 s. 747.

¹⁹⁶ Prop. 2007/08:95, s. 391.

Enligt min mening är skillnaderna, beroende på diskrimineringsgrund, när det gäller möjligheten att effektivt ta till vara sin rätt för den som anser sig ha utsatts för diskriminering, inte sakligt försvarbara.

Även Europakonventionens förbud mot diskriminering på sådana grunder som inte omnämns i den svenska diskrimineringslagen gäller alltså, som nämnts, som direkt tillämplig svensk lag. Och artikel 13 i konventionen ställer krav på att var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Av den bestämmelsen, och i enlighet med den s.k. subsidiaritetsprincipen, följer att det är nationella myndigheter och domstolar som har det primära ansvaret för genomförandet av Europakonventionens rättigheter.¹⁹⁷ Att tillgången till ett effektivt nationellt rättsmedel i Sverige mot överträdelser av diskrimineringsförbudet i konventionens artikel 14 skiljer sig åt mellan olika diskrimineringsgrunder som omfattas av konventionen, beroende på om de härutöver också omfattas av det rent internrättsliga svenska diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagen eller inte, är knappast heller principiellt och folkrättsligt försvarbart.

Mot bakgrund av det som redovisats här, är det min bedömning att regeringen snarast bör påbörja ett arbete i syfte att ge diskrimineringsförbudet i den svenska diskrimineringslagen (2008:567) en utformning som motsvarar den icke uttömmande förteckning över förbjudna diskrimineringsgrunder som finns i artikel 14 i Europakonventionen.

Uppföljning av införandet i diskrimineringslagen av regler om diskrimineringsersättning i stället för skadestånd

Den 1 januari 2009 trädde diskrimineringslagen (2008:567) i kraft. Den ersatte då sju olika lagar mot diskriminering, nämligen jämställdhetslagen (1991:433), lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder, lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning,

¹⁹⁷ Se bl.a. van Dijk m.fl., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4 uppl., 2006, s. 126 och Pellonpää, *Europeiska människorättskonventionen*, 2007, s. 139.

lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan, lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering, samt även, såvitt avser frågor om diskriminering, lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

Enligt 1 kap. 1 § diskrimineringslagen har lagen till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Lagen är tvingande, vilket innebär att ett avtal som inskränker någons rättigheter eller skyldigheter enligt lagen är utan verkan i den delen.

Diskrimineringslagen gäller för arbetslivet i vid mening, utbildningsverksamhet, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvård, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd, värn- och civilplikt samt i vissa avseenden för alla dem som har offentlig anställning.

Gemensamt för de tidigare lagarna mot diskriminering var att de som huvudsanktion mot överträdelse angav att den som var att betrakta som ansvarig för överträdelsen skulle betala skadestånd för den kränkning som överträdelsen innebar. Av uttalanden i förarbetena till de aktuella skadeståndsbestämmelserna framgick att ersättningen skulle sättas högre än vad som var vanligt i arbetsrättsliga tvister.¹⁹⁸ Skadestånden i sådana tvister angavs i sin tur allmänt sätt ligga högre än i mål om skadestånd på grund av brott.¹⁹⁹ Av detta följer, som också Högsta domstolen konstaterat, att skadeståndsbeloppen i diskrimineringsmål har förutsatts ligga på en högre nivå än vad som gäller för kränkingsersättning enligt skadeståndslagen.²⁰⁰

Som skäl för de högre skadeståndsnivåerna i diskrimineringsfall anfördes i de nämnda förarbetsuttalandena bl.a. utvecklingen i Sverige och internationellt mot en ökad medvetenhet om att rätten till likabehandling är en mänsklig rättighet. Brott mot diskrimineringslagstiftningen skulle därför ses som en allvarlig kränkning.

De svenska bestämmelserna om förbud mot diskriminering har även en särställning på så sätt att de genomför två EU-direktiv i

¹⁹⁸ Se t.ex. prop. 1999/2000:143, s. 58 och prop. 2002/03:65, s. 159 f.

¹⁹⁹ Prop. 2002/03:65, s. 159.

²⁰⁰ NJA 2006 s. 170.

svensk rätt, nämligen direktivet (2000/43/EG) om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (etniska direktivet) och direktivet (2000/78/EG) om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (arbetslivsdirektivet). Båda direktiven föreskriver att sanktionerna i den nationella lagstiftningen för brott mot diskrimineringsförbudet också måste vara effektiva och avskräckande.²⁰¹

Det synsätt på skadeståndsnivåerna i diskrimineringsmål som alltså kom till uttryck i förarbetena till de tidigare gällande diskrimineringslagarna, liksom unionsrättens krav på effektiva och avskräckande sanktioner i sådana mål, fick emellertid inte avsedd efterföljd vid prövning i domstol. I ett mål om diskriminering, som rörde ett par bestående av två kvinnor som avvisats från en restaurang av skäl som hade samband med deras sexuella läggning, uttalade Högsta domstolen att skadeståndsnivåerna vid brott mot diskrimineringslagstiftningen *inte utan särskilt lagstöd* (min kursivering) borde fjärmas alltför mycket från de ersättningsnivåer som gäller när skadestånd döms ut enligt skadeståndslagen i jämförbara fall.²⁰² Mot den bakgrunden sänkte HD det skadestånd som hovrätten dömt ut i målet, från 50 000 kr till endast 15 000 kr.

HD:s uttalande gjordes utan något synbart beaktande av det nyss nämnda unionsrättsliga kravet på en effektiv och avskräckande sanktion. Inte heller tycks HD ha beaktat att det i diskrimineringsmål, till skillnad från i de flesta fall då kränkingsersättning döms ut enligt skadeståndslagen, inte samtidigt förekommer någon straffrättslig påföljd som har den preventiva funktionen.

För tillskapa ett sådant särskilt lagstöd som HD alltså ansåg nödvändigt för att döma ut högre ersättningar i diskrimineringsmål, infördes i och med diskrimineringslagens tillkomst den 1 januari 2009 *diskrimineringsersättning* i stället för skadestånd som huvudsaklig civilrättslig sanktion mot diskriminering. 5 kap. 1 § diskrimineringslagen lyder på följande sätt.

Den som bryter mot förbudet mot diskriminering eller som inte uppfyller sina skyldigheter att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller sexuella trakasserier enligt denna lag ska betala diskrimineringsersättning för den kränkning överträdelsen innebär. När ersättningen bestäms ska särskilt syftet att motverka sådana överträdelser av lagen beaktas.

²⁰¹ Artikel 15 i det etniska direktivet och artikel 17 i arbetslivsdirektivet.

²⁰² NJA 2006 s. 170.

I förarbetena till denna bestämmelse anförde regeringen bl.a. följande.

Regeringen anser att [...] kopplingar till den allmänna skadeståndsrätten är mindre lämpliga eftersom kränkingsersättning vid diskriminering fyller delvis andra ändamål än skadestånd vid brott. För att tydliggöra att påföljden vid överträdelser av den nya diskrimineringslagen också ska avskräcka från diskriminering bör [...] en ny form av påföljd införas i lagen. Denna påföljd bör benämnas diskrimineringsersättning. Diskrimineringsersättningen ska både utgöra ersättning för den kränkning som överträdelser innebär och avskräcka från diskriminering. [...] Syftet med en ny påföljd [...] är att domstolarna fortsättningsvis inte ska göra direkta jämförelser med de ersättningsnivåer som tillämpas i mål om kränkingsersättning enligt skadeståndslagen.²⁰³

Det är sannolikt ännu för tidigt att göra någon bedömning av i vilken utsträckning som införandet av diskrimineringsersättning som den huvudsakliga civilrättsliga påföljden för brott mot diskrimineringslagstiftningen också lett till en höjning av ersättningsbeloppen i praktiken, även om det finns exempel från domstolarna som talar i en annan riktning.²⁰⁴

Det är enligt min mening angeläget att den genomförda ändringen i diskrimineringslagstiftningen i syfte att höja ersättningsnivåerna vid överträdelser av diskrimineringslagen, får ett tydligt genomslag också i den praktiska rättstillämpningen. Regeringen bör därför, när det gått ytterligare någon tid sedan diskrimineringslagens (2008:567) ikraftträdande, genomföra en uppföljning och utvärdering av om reformen fått avsedd effekt.

Ett effektivt nationellt rättsmedel mot bristande tillgänglighet som diskriminering

En konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning antogs av FN:s generalförsamling den 13 december 2006. Detta utgjorde en fortsättning på arbetet inom FN för att få till stånd internationella regler om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, ett arbete som tidigare hade resulterat i FN:s s.k. standardregler. Konventionen öppnades för undertecknande den 30 mars 2007 då bl.a. Sverige undertecknade den. Till konventionen

²⁰³ Prop. 2007/08:95, s. 391.

²⁰⁴ Se Helsingborgs tingsrätts dom den 25 januari 2011 i mål T 6821-09.

finns också ett fakultativt protokoll som innebär att enskilda personer har möjlighet att framföra klagomål till FN:s internationella kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning om de anser att deras rättigheter enligt konventionen trätts för när. Sverige undertecknade protokollet samtidigt som konventionen.

Efter behandling av propositionen *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning* godkände riksdagen konventionen och protokollet.²⁰⁵ Sverige ratificerade konventionen och det fakultativa protokollet den 15 december 2008²⁰⁶ och båda trädde för Sveriges del i kraft den 14 januari 2009.

Konventionen gäller inte direkt som lag i Sverige. Däremot ska domstolar och myndigheter, enligt principen om fördragskonform tolkning, tillämpa svensk lag så att den, så långt det är möjligt, stämmer överens med konventionen.

I konventionens artikel 4 anges de allmänna åtagandena och i denna artikels punkt 1 slås det fast att konventionsstaterna åtar sig att säkerställa och främja fullt förverkligande av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning utan diskriminering av något slag på grund av funktionsnedsättning.

I artikel 2 definieras diskriminering som varje åtskillnad, undantag eller inskränkning på grund av funktionsnedsättning som har till syfte eller verkan att inskränka eller omintetgöra erkännande, åtnjutande, eller utövande på lika villkor som andra av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på det politiska, ekonomiska, sociala, kulturella och civila området eller på andra områden. Av artikeln framgår vidare att förbudet mot diskriminering omfattar alla former av diskriminering, inklusive underlåtenhet att vidta åtgärder för skälig anpassning.

Enligt femte stycket i artikel 2 betyder skälig anpassning nödvändiga och ändamålsenliga ändringar och anpassningar som inte innebär en oproportionerlig eller omotiverad börda när så behövs i ett enskilt fall för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning på lika villkor som andra kan åtnjuta eller utöva alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

I likhet med de andra FN-konventionerna om mänskliga rättigheter finns det en kommitté som har till uppgift att övervaka efterlevnaden av konventionen. Enligt artikel 35 ska konventionsstaterna avge rapporter till Kommittén för rättigheter för personer med

²⁰⁵ Prop. 2008/09:28, bet. 2008/09SoU3, rskr. 2008/09:38.

²⁰⁶ SÖ 2008:26.

funktionsnedsättning och enligt artikel 36 ska kommittén granska rapporterna och lämna förslag och allmänna rekommendationer till staterna.

Enligt artikel 1 i det fakultativa protokollet till konventionen är kommittén behörig att ta emot och pröva framställningar från enskilda individer som hävdar att de har blivit utsatta för en kränkning av en stat som är part i protokollet (protokollspart) av bestämmelserna i konventionen. Protokollsparten ska lämna förklaringar till kommittén enligt artikel 3. Enligt artikel 5 i protokollet ska kommittén, efter avslutad prövning, framföra sina eventuella förslag och rekommendationer till den berörda protokollsparten och sökanden. Om kommittén får information om allvarliga eller systematiska kränkningar kan den utföra en undersökning enligt ett särskilt förfarande som regleras i artiklarna 6 och 7.

Det finns ännu inte någon auktoritativ uttolkning från kommittén av vad konventionsstaternas förpliktelser innebär i praktiken t.ex. vad gäller skyldigheten att vidta åtgärder för tillgänglighet. Konventionen innehåller även generella åtaganden när det gäller att säkerställa att olika delar av samhället är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

Var gränsen går mellan förbudet mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäliga anpassningsåtgärder och skyldigheten att vidta åtgärder för att säkerställa generell tillgänglighet, är inte särskilt tydligt. Att skälig anpassning tar sikte på åtgärder som behövs ”i ett enskilt fall” kan tolkas som att brister i tillgänglighet som följer av den allmänna utformningen av t.ex. den fysiska miljön, inte skulle omfattas. Å andra sidan omfattas sådana åtgärder som behövs för att säkerställa lika villkor för ”personer” med funktionsnedsättning, vilket antyder att även åtgärder för att rätta till allmänna brister i miljön omfattas av den här delen av diskrimineringsförbudet. ”Ett enskilt fall” kan för övrigt ta sikte antingen på en viss lokal eller byggnad eller på en enskild person vid ett visst givet tillfälle, eller för den delen både och. I slutänden torde det avgörande för om brister i tillgänglighet som lett till missgynnande effekter för någon enskild person ska betraktas som diskriminering enligt konventionen eller inte, huvudsakligen bero på hur skälighetsbedömningen faller ut, det vill säga om den åtgärd som behöver vidtas för att undanröja otillgängligheten skulle innebära en oproportionerlig eller omotiverad börda eller inte.

Jag har tidigare, som utredare inom dåvarande Integrations- och jämställdhetsdepartementet, i en promemoria föreslagit att det i

diskrimineringslagen införs ett nytt förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder mot bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.²⁰⁷ I skälen för förslaget har jag bl.a. hänvisat till FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess krav på förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta åtgärder för skälig anpassning.

Jag får här ta tillfället i akt och upprepa det förslaget. Förutom de skäl som redovisats utförligt i den nämnda promemorian finns det anledning att också påminna om möjligheten för enskilda personer med funktionsnedsättning som anser sig ha drabbats av diskriminering genom bristande tillgänglighet, att vända sig till FN:s övervakningskommitté med sina klagomål mot Sverige i det avseendet. Ansvar för att se till att de i konventionen garanterade rättigheterna säkerställs åvilar folkrättsligt den svenska regeringen och i praktiken den svenska offentliga förvaltningen och rättskipningen. Det är mot bakgrund av det förhållandet som bestämmelsen i artikel 2.d i det fakultativa protokollet till konventionen ska förstås. Här stadgas att kommittén ska avvisa ett enskilt klagomål när alla tillgängliga nationella rättsmedel inte har uttömts.

Konsekvensen av om det i svensk lagstiftning inte införs någon bestämmelse som ger enskilda personer med funktionsnedsättning ett effektivt skydd mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet blir att det inte kan anses finnas något sådant effektivt nationellt rättsmedel som svenska klaganden först måste använda sig av innan de vänder sig till FN-kommittén med sina klagomål. Därmed kan kommittén komma att tvingas pröva alla sådana enskilda klagomål mot Sverige. Det kan inte vara rimligt, vare sig utifrån det faktum att Sverige har en förpliktelse att lojalt genomföra konventionen i det nationella rättssystemet eller med hänsyn till FN-kommitténs möjligheter att bedriva ett effektivt övervakningsarbete.

²⁰⁷ Ds 2010:20 *Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering.*

7.3 Romernas situation i Sverige

Rekommendationer:

- Oavsett regeringens ställningstagande till de enskilda förslagen i *Delegationen för romska frågor* betänkande, måste vad som redovisas där om romernas livsvillkor i Sverige bli utgångspunkt för en samordnad, långsiktigt uthållig och rättighetsbaserad ansträngning för att göra det möjligt för romer, både kvinnor och män, flickor och pojkar, att delta på lika villkor som andra på alla områden i det svenska samhället.
- En sådan ansträngning – en strategi, en särskild handlingsplan, en nationell kraftsamling, ett ”handslag” eller något annat – måste planeras och genomföras i nära och kontinuerlig konsultation med och med ett aktivt deltagande från romerna själva.
- Det fortsatta systematiska MR-arbetet när det gäller romernas situation i Sverige måste innehålla tydliga effektmål i olika frågor, det vill säga en nulägesanalys och en precisering av vilken förbättring som regeringen åtar sig att söka uppnå till en viss angiven tidpunkt.
- Att den allra viktigaste faktorn för att långsiktigt åstadkomma förbättrade levnadsvillkor för den romska befolkningen är utbildning, tycks det råda närmast total enighet om. Att sätta upp effektmål på det området och finna effektiva sätt att uppnå dem måste därför ges högsta prioritet i det fortsatta systematiska MR-arbetet när det gäller romernas situation.
- Den överenskommelse som jag i kapitel 5 föreslagit regeringen att söka få till stånd med Sveriges Kommuner och Landsring, SKL, om samverkan mellan staten och den kommunala och regionala nivån när det gäller det systematiska arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige, bör inkludera ett särskilt fokus på åtgärder för att säkerställa romers rätt till utbildning.
- Ansvars- och finansieringsprincipen bör inte hindra att staten, inom ramen för en sådan överenskommelse, ställer särskilda stimulansmedel till kommunernas förfogande om det på ett verkningfullt sätt kan påskynda att målen inom detta område nås och det går att utforma utdelningen av sådana

särskilda stimulansmedel så att medlen verkligen fungerar som en effektiv drivkraft för att nå de uppställda målen.

Som nämnts inledningsvis i det här kapitlet är romerna, enligt 2 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, en av de officiellt erkända nationella minoriteterna i Sverige. De har därigenom också en särskild status som grupp i befolkningen. Den markeras även genom att det i regeringsformen stadgas att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.²⁰⁸

Ett viktigt syfte med att arbeta systematiskt med hjälp av en handlingsplan för mänskliga rättigheter bör, i enlighet med vad som särskilt framhålls i FN:s riktlinjer för ett sådant arbete, vara att sätta fokus på behovet av åtgärder för att främja de mänskliga rättigheterna för människor som tillhör särskilt utsatta grupper. Inte minst när det på grund av begränsade resurser finns risk att det uppstår konkurrens mellan olika i och för sig angelägna insatser är det viktigt att brister när det gäller de mänskliga rättigheterna för sådana grupper prioriteras.²⁰⁹ Det kan inte råda någon tvekan om att den romska minoriteten i Sverige är just en sådan grupp.

Romerna i Sverige har historiskt utsatts för allvarliga och systematiska övergrepp från det allmännas sida när det gäller de mänskliga rättigheterna. Även i nutid är romer förmodligen den grupp människor i det svenska samhället som är allra mest utsatt för fördomar, diskriminering och andra former av utestängning på de flesta samhällsområden.

I kartläggningsdelen av handlingsplanen redovisas att också internationella övervakningsorgan, som FN:s kommitté mot rasdiskriminering, Europarådets kommission mot rasism och intolerans och Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter, framfört rekommendationer till den svenska regeringen för att förbättra romernas situation och deras skydd mot diskriminering.²¹⁰

Det finns alltså goda skäl att i det här sammanhanget beröra romernas situation särskilt. Samtidigt är det uppenbart att det inte inom ramen för ett sådant brett och övergripande uppdrag som den här utvärderingen utgör, funnits möjlighet att gå på djupet med en

²⁰⁸ 1 kap. 2 § regeringsformen.

²⁰⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series No. 10, United Nations, 29 augusti 2002 (FN:s handbok), s. 10 och 66.

²¹⁰ Handlingsplanen, s. 153, 162 f., 169, 174, 182 f.

fråga av den omfattning och komplexitet som den om romernas situation i det svenska samhället. Att försöka ge intryck av att jag skulle kunna lämna väl underbyggda förslag till konkreta åtgärder för att komma till rätta med utestängningen av romer i Sverige på samhällslivets alla områden vore inte seriöst.

Detta framstår än tydligare när man betänker att *Delegationen för romska frågor* under perioden december 2006 – juli 2010 haft det specifika uppdraget att utreda romers situation i Sverige genom att inhämta, sammanställa, analysera och redovisa erfarenheter och kunskaper som finns på området samt lämna förslag på hur romers livsvillkor i samhället ska kunna förbättras.²¹¹ Delegationen lämnade sitt betänkande *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige* till regeringen i juli 2010.²¹²

7.3.1 Romerna i handlingsplanen

Den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter har innehållit ett fåtal åtgärder som visserligen inte specifikt tagit sikte bara på romernas situation men som tydligt berör den. På grundval av vad som redovisas i Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanen tycks åtgärderna också i huvudsak ha genomförts.

I enlighet med *åtgärd 38* har samrådet med representanter för de nationella minoriteterna förstärkts i samband med att Sverige rapporterar till Europarådet om efterlevnaden av rådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter²¹³ och Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.²¹⁴

Regeringen har, när det gäller *åtgärd 39*, tagit initiativ till att hos kommunanställda och kommunalpolitiker bl.a. mäta kunskapen om åtagandena enligt dessa konventioner och väcka intresse för arbete som rör de nationella minoriteterna. Information om de nationella minoriteterna och Sveriges åtaganden enligt konventionerna har spritts till kommunerna. Genom den nya lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk har också kommunala myndigheters ansvar för dessa frågor förtydligats.

Vissa åtgärder har också, till följd av *åtgärd 40*, vidtagits för att förbättra bl.a. romernas utbildningssituation; t.ex. ska modersmålsundervisning i minoritetsspråken, däribland romani chib, er-

²¹¹ Dir. 2006:101, 2009:99.

²¹² SOU 2010:55.

²¹³ SÖ 2000:2.

²¹⁴ SÖ 2000:3.

bjudas även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. Kravet på att det ska vara minst fem elever som önskar undervisning i språket för att en kommun ska vara skyldig att anordna modersmålsundervisning har tagits bort för de nationella minoritetsspråken och detsamma gäller begränsningen av sådan undervisning till att omfatta högst sju läsår.

Enligt *åtgärd 63* avsåg regeringen att:

[...] följa upp vilka insatser som har vidtagits av skolmyndigheterna efter det att ett tydligare mål skrevs in i förskolans läroplan med avseende på barn med annat modersmål än svenska samt att utvärdera hur situationen har förändrats för dessa barn.

Av Regeringskansliets uppföljning framgår dock inte vad åtgärden lett fram till när det gäller romska förskolebarns situation.

Det kan, mot bakgrund av romernas särskilt påtagliga underläge när det gäller möjligheterna till ett jämlikt deltagande i det svenska samhället, tyckas märkligt att handlingsplanen inte haft ett tydligare fokus just på romernas situation och en högre ambitionsnivå för den frågan. Det intrycket motverkas dock i viss mån av den visserligen allmänt formulerade *åtgärd 37*, som ändå specifikt tar sikte på just romernas situation:

Regeringen avser att från 2006 initiera ett antal nya åtgärder för och med romer i Sverige. Åtgärderna syftar till att motverka diskriminering och skapa kunskap, såväl bland myndigheter och kommuner som hos romer, om livsvillkoren för romer i Sverige och hur dessa livsvillkor kan förbättras.

Av handlingsplanens närmare beskrivning av syftet med denna åtgärd framgår att regeringen avsåg att:

[...] nu ta ett samlat grepp för att driva på utvecklingen och förbättra den romska befolkningens livsvillkor i Sverige. [...] Bland åtgärderna ingår en probleminventering i samråd med romer, samordning, kunskapsinsamling och ett antal särskilda uppdrag till statliga myndigheter. Arbetet ska ske med aktiv och öppen medverkan från romer [...] och med utgångspunkt i de åtaganden som Sverige har genom internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter.²¹⁵

Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanen visar att åtgärden genomförts främst genom Delegationen för romska frågor arbete. Som nämnts har delegationen slutfört sitt arbete och i juli 2010 lämnat ett betänkande till regeringen med en omfattande be-

²¹⁵ Handlingsplanen, s. 52.

skrivning av romernas livsvillkor i Sverige, samt förslag om en långsiktig nationell strategi för att åstadkomma jämlika livsvillkor för romer jämfört med majoritetsbefolkningen.

Härutöver har även andra generella minoritetsåtgärder vidtagits, t.ex. inom ramen för den strategi för de nationella minoriteterna som presenterades i regeringens proposition *Från erkännande till egenmakt*.²¹⁶ Genom 5 § i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk har en lagstadgad skyldighet införts för alla förvaltningsmyndigheter att ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem, och att så långt det är möjligt samråda med deras representanter i sådana frågor.

I Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanen sägs också att "sedvanliga" samrådsmöten har hållits under handlingsplanens genomförandeperiod, liksom att statsbidraget har höjts för organisationer som företräder de nationella minoriteterna. Om detta avser även representanter för den romska befolkningen framgår dock inte uttryckligen.

Slutsatser och rekommendationer

Inom ramen för den dialog- och konsultationsprocess som utgjort en central del av genomförandet av mitt utvärderingsuppdrag, har jag inhämtat synpunkter från företrädare för ett antal romska organisationer och verksamheter, huvudsakligen vid några olika dialogmöten.

Den bild som på detta sätt framkommit är att möjligheterna att lämna synpunkter under handlingsplanens tillkomst av de flesta uppfattats som ganska goda och framförallt att tillkomsten av Delegationen för romska frågor utgjort ett viktigt steg framåt. Samtidigt har man, tämligen samstämmigt, gett uttryck för en stark frustration och besvikelse mera allmänt över att de samråds- och samverkanskontakter som återkommande förekommit genom åren mellan företrädare för den romska befolkningen och det allmänna, mest haft karaktären av "spel för gallerierna" och spelat så liten roll i praktiken för att förbättra romers livssituation i Sverige.

Genom den redovisning av regeringens samråd med företrädare för de nationella minoriteterna som lämnas i handlingsplanens *åtgärd 38* framkommer också en bild, som är av ett samråd som varit begränsat och inte särskilt samordnat eller systematiskt. Här be-

²¹⁶ Prop. 2008/09:158.

skrivs t.ex. hur regeringen mellan 2000 och 2006 bjudit in till ett årligt samrådsmöte med företrädare för alla de nationella minoriteterna. I handlingsplanen aviserades emellertid samtidigt att detta årliga möte fr.o.m. år 2006 skulle kompletteras med "en serie" möten mellan företrädare för regeringen och respektive nationell minoritetsgrupp.²¹⁷ Om något mera kontinuerligt och samordnat samråd mellan regeringen och företrädare för den romska befolkningen, vid sidan av Delegationen för romska frågor arbete, kommit att utvecklas går dock egentligen inte att utläsa av uppföljningen. Här sägs bara att "sedvanliga" samrådsmöten har hållits.

En samordnad, långsiktig och rättighetsbaserad ansträngning för romers lika rättigheter och möjligheter

Delegationen för romska frågor beskriver i sitt betänkande den romska befolkningens tydliga maktunderläge och klart sämre livsvillkor på alla samhällsområden, inte minst när det gäller sådana helt avgörande ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som utbildning, arbete, bostad och bästa uppnåeliga hälsa.

Delegationen konstaterar sammanfattningsvis att romernas situation är ovärdig ett demokratiskt välfärdssamhälle men att det samtidigt inte finns några genvägar till jämlika villkor för romer. Situationen kräver i stället en långsiktig, uthållig och målmedveten politik – vad delegationen kallar en nationell strategi – för romer baserat på romers rätt. Denna strategi ska, enligt delegationen, ha tre övergripande mål, att stänga välfärdsgapet mellan romer och andra grupper, att häva romers maktunderläge och att reparera romers tillit till majoritetssamhället och överbrygga förtroendeklyftan.²¹⁸

Det är inte svårt att instämma i dessa övergripande slutsatser. Oavsett hur regeringen kommer att ställa sig till de enskilda förslagen i Delegationen för romska frågor betänkande, vore det förödande om detta bara kom att ses som en rapport i raden av andra om romers marginaliserade situation.

Det är enligt min mening i stället avgörande för den framtida utvecklingen av romernas livsvillkor i Sverige att vad som redovisas i betänkandet får bli utgångspunkt för något nytt – en samordnad, långsiktig och rättighetsbaserad ansträngning från framförallt det allmännas sida för att göra det möjligt för romer – både kvinnor

²¹⁷ Handlingsplanen, s. 52–53.

²¹⁸ SOU 2010:55, s. 17 ff.

och män, flickor och pojkar – att delta på lika villkor som andra på alla områden i det svenska samhället.

En sådan ansträngning – en strategi, en särskild handlingsplan, nationell kraftsamling, ett ”handslag” eller något annat – måste planeras och genomföras i nära konsultation med och med ett aktivt deltagande av personer som utsetts av romerna själva. Samtidigt är det viktigt att också personer som har särskilda kunskaper och erfarenheter av betydelse för att aktivt och målmedvetet driva utvecklingen framåt involveras i det arbetet, även om de inte representerar någon särskild grupp i befolkningen.

Det är, som redan framgått, enligt min mening uppenbart att ansvaret för att få till stånd en samordnad, långsiktig och rättighetsbaserad ansträngning för romers lika rättigheter och möjligheter – inte minst när det gäller att överbrygga misstron mot skola och myndigheter, vilket är nödvändigt för att uppnå jämlikhet för romer när det gäller t.ex. rätten till utbildning – i första hand och i huvudsak ligger hos politiker och myndighetsföreträdare på både den statliga och kommunala nivån.

Som framgått både i Delegationen för romska frågor betänkande och under mina samråd kan dock även djupt förankrade uppfattningar om tradition, status och om individens rättigheter och möjligheter i förhållande till kollektivets betydelse, påverka arbetet med att förverkliga ett jämlikt och självständigt romskt deltagande i det svenska samhället. En målinriktad samverkansprocess för ett sådant jämlikt deltagande måste rimligen handla också om sådant.

Med bibehållen respekt för enskildas och olika gruppers mänskliga värdighet och rättigheter, bör det vara möjligt att tala om och agera utifrån vad som främst måste vara de offentliga samhällsorgans ansvar, men utan att väja för vad som också kan förväntas av de enskilda människorna, både som individer och som grupp.

En problembeskrivning som återkommit i konsultationsprocessen under utvärderingsarbetet är den att romer i stor utsträckning befinner sig i en ond cirkel när det gäller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Romer bor generellt sett under sämre förhållanden än befolkningsmajoriteten i genomsnitt. Även om de särskilda svårigheter som råder för romer när de gäller rätten till utbildning hänger samman främst med flera andra viktiga faktorer, så får även bristande bostadsförhållanden ofta negativa konsekvenser för möjligheterna att uppnå bra resultat i skolan. Att avbrutna studier eller låga betygsnivåer i sin tur negativt påverkar möjligheterna till högre utbildning liksom chanserna att få ett arbete är uppen-

bart. Och den som inte kan försörja sig genom eget arbete har påtagligt sämre möjligheter att få tillgång till en bra bostad.

Fokus på rätten till utbildning

Att den allra viktigaste faktorn för att kunna åstadkomma förbättrade levnadsvillkor för den romska befolkningen är utbildning tycks det också råda närmast total enighet om. Den frågan måste därför, som redan nämnts, prioriteras starkt i det fortsatta systematiska MR-arbetet när det gäller romernas situation.

Romska barns och ungas särskilda svårigheter när det gäller rätten till utbildning hänger samman med flera olika saker. I såväl Delegationen för romska frågor betänkande som under de dialogmöten som jag haft med företrädare för romska grupper, nämns bl.a. avsaknaden av utbildningstradition och det faktum att en mycket stor del av vuxna romer inte har någon eller bara mycket begränsad egen utbildning. Även oron hos många romska föräldrar för att "förlora barnen till majoritetssamhället" har tagits upp som en orsak. Men här ges också en beskrivning av känslan av meningslöshet när det gäller att gå i skola, om det ändå inte kommer att leda till ett arbete på grund av den omfattande direkta eller indirekta diskrimineringen på arbetsmarknaden.

Ett av de främsta hindren för att förbättra utbildningsnivån bland romer anges vara den stora förtroendeklyfta som många romer känner inför skolmyndigheter och företrädare för myndigheterna överhuvudtaget. Den beror i sin tur på de mycket negativa erfarenheter från sin egen skolgång som många vuxna romer bär med sig, men kanske än mer på de konkreta erfarenheter som många romska familjer har av att deras barn i skolan utsätts för etniska trakasserier och andra former av utestängning från skolgemenskapen.

Även FN:s övervakningskommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har uttryckt sin oro för den diskriminering som romska barn utsätts för när det gäller tillgång till utbildning, inklusive i form av mobbning och trakasserier i skolan.²¹⁹ Kommittén rekommenderade i det sammanhanget den svenska regeringen att fortsätta att vidta effektiva och verkningfulla åtgärder för att öka romska barns deltagande i skolarbetet, bl.a. genom rekrytering

²¹⁹ *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Sweden*, E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, st. 25.

av romsk personal i skolorna, liksom att vidta omedelbara åtgärder för att komma till rätta med mobbning och andra trakasserier av romska skolbarn.

I avsnitt 3.3.2 har jag som en generell rekommendation framfört att en ny nationell MR-handlingsplan bör innehålla också effektmål. Det innebär i korthet att handlingsplanen med avseende på ett visst område bör innehålla en nulägesanalys och en precisering av vilken förbättring av situationen på detta område som regeringen åtar sig att söka uppnå till en viss angiven tidpunkt under handlingsplanens löptid. Ett område där behovet av att arbeta systematiskt på det viset framstår som en absolut nödvändighet är situationen för romer i Sverige, allra främst kanske när det gäller rätten till utbildning.

Samverkan mellan staten och kommunerna

Ansvar för förskola och ungdomsskola ligger på kommunerna. Detsamma gäller för många andra typer av samhällsfunktioner. Kommunerna har därför, som jag särskilt behandlat i kapitel 5, en avgörande roll när det gäller att förverkliga Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter på ett flertal områden. Jag har i det kapitlet föreslagit regeringen att söka få till stånd en formaliserad överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, om samverkan mellan staten och den kommunala och regionala nivån när det gäller det systematiska arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige. En sådan överenskommelse bör inkludera ett särskilt fokus på åtgärder för att säkerställa romers rätt till utbildning.

Rätten också för romska barn och unga till en likvärdig tillgång till utbildning för alla är inte något nytt åliggande för kommunerna. Det ska naturligtvis inte heller, som princip, finansieras med några särskilda medel. Den principen bör likväl inte hindra att staten, inom ramen för en formaliserad överenskommelse med SKL om ett systematiskt arbete för att säkerställa romers rätt till utbildning, ställer särskilda stimulansmedel till kommunernas förfogande om det på ett verkningsfullt sätt kan påskynda att målen inom detta område nås. Utdelningen av sådana särskilda stimulansmedel bör i så fall utformas så att dessa verkligen fungerar som en effektiv drivkraft för att nå de uppställda målen. Här kan finnas förebilder inom andra områden, t.ex. när det gäller statens bidrag till landstingen för att stimulera till en bättre vård för de mest sjuka äldre, där

pengarna delas ut till de landsting som aktivt deltar i användningen av olika kvalitetsregister som möjliggör mätningar och jämförelser av resultaten av landstingens insatser.²²⁰

7.4 Urfolket samerna

Rekommendationer:

- Förnyade och utökade ansträngningar krävs av regeringen i syfte att göra en samlad, tydlig och rättighetsbaserad urfolkspolitik till en betydelsefull del av det framtida systematiska arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige.
- Arbetet med att utforma en sådan politik bör genomföras i nära konsultation med och med aktivt deltagande från företrädare för det samiska folket, och med beaktande av de synpunkter och rekommendationer som regeringen får från internationella övervakningsorgan för de mänskliga rättigheterna, däribland särskilt FN:s särskilda rapportör för urfolksrättigheter.
- En sådan politik måste innefatta också en överenskommelse med företrädare för det samiska folket om en formaliserad ordning för hur samerna ska konsulteras i alla frågor som rör deras livsbetingelser.
- En tydligt redovisad plan med angivna delmål för hur eventuella hinder mot en ratifikation av ILO-konventionen nr 169 ska kunna undanröjas, däribland frågan om att få till stånd gränsdragningar som tydliggör samernas traditionella renskötselområden, bör ingå i urfolkspolitiken.
- Särskilda ansträngningar bör göras för att säkerställa att förhandlingarna om en nordisk samekonvention genomförs på ett sätt som innebär ett reellt deltagande och inflytande för samerna själva, och att den tidsplan om fem år som uppställts verkligen hålls.

Redan i en proposition till riksdagen år 1977 om insatser för samerna slog regeringen fast följande.

²²⁰ Regeringsbeslut S2010/1130/ST (delvis).

Det bör [...] klart uttalas att samerna utgör en etnisk minoritet i Sverige, som, i sin egenskap av ursprunglig befolkning i sitt eget land, in- tar en särskild ställning både gentemot majoritetsbefolkningen och andra minoritetsgrupper. [...] Det ligger ett särskilt ansvar i att stödja samiska organisationer och institutioner, och i att hävda ett samiskt näringsunderlag [...] för att den samiska kulturen över huvud taget skall kunna bestå.²²¹

Denna uppfattning har riksdagen sedan bekräftat vid ett flertal tillfällen, bl.a. i samband med riksdagens godkännande av ratificeringen av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och ratificeringen av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.²²²

Sedan den 1 januari 2011 stadgas i 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen bl.a. att:

[s]amiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Genom denna ändring omnämns numera samerna särskilt i grundlagen bland de nationella minoriteterna, och främjandet av möjligheterna att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv har vidare gjorts till en obligatorisk målsättning. Syftet med hänvisningen till samiska folket är, enligt förarbetena till grundlagsbestämmelsen, att tydliggöra samernas särställning och på så sätt ge uttryck för att samerna inte bara är en minoritet utan även ett urfolk.²²³

Den folkrättsliga särställning som samerna sålunda har i sin egenskap av urfolk gör att jag i det följande kommer att behandla dem särskilt.

7.4.1 Samerna i handlingsplanen

I handlingsplanen finns ett knappt tiotal åtgärder som mera specifikt berör urfolket samerna. En del av dessa rör också, som redovisats i föregående avsnitt, också övriga nationella minoriteter. Av vad som kan utläsas av Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanen har hälften genomförts.

²²¹ Prop. 1976/77:80, s. 107 f.

²²² Bet. 1999/2000:KU6, s. 22.

²²³ Prop. 2009/10:80, s. 190.

Förvaltningsområdet för samiska har utvidgats till ytterligare kommuner (*åtgärd 36*). Samrådet med representanter för bl.a. samerna har förstärkts i samband med att Sverige rapporterar till Europarådet om efterlevnaden av rådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter²²⁴ och Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk²²⁵ (*åtgärd 38*). Regeringen har tagit initiativ till att hos kommunanställda och kommunalpolitiker bl.a. mäta kunskapen om åtagandena enligt dessa konventioner och väcka intresse för arbete som rör bl.a. urfolket samerna som nationell minoritet. Information om de nationella minoriteterna och Sveriges åtaganden enligt konventionerna har spritts till kommunerna. Genom den nya lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk har också kommunala myndigheters ansvar för dessa frågor förtydligats (*åtgärd 39*). Vissa särskilda åtgärder har vidtagits för att förbättra bl.a. samernas utbildningssituation (*åtgärd 40*).

Härutöver har även andra åtgärder vidtagits, t.ex. inom ramen för den strategi för de nationella minoriteterna som presenterades i regeringens proposition *Från erkännande till egenmakt*.²²⁶ Genom 5 § i den nyss nämnda lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk har en lagstadgad skyldighet införts för alla förvaltningsmyndigheter att ge samerna och övriga nationella minoriteter möjlighet till inflytande i frågor som berör dem, och att så långt det är möjligt samråda med deras representanter i sådana frågor.

I Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanen sägs också att "sedvanliga" samrådsmöten har hållits under handlingsplanens genomförandeperiod och att statsbidraget har höjts för organisationer som företräder de nationella minoriteterna.

Handlingsplanen har emellertid, även på detta område, innehållit också "åtgärder" av ett slag som det kan ifrågasättas om de verkligen hör hemma i en handlingsplan, eftersom de endast beskriver någonting som redan skett. Att sametinget hade föreslagits få utökat ansvar för vissa myndighetsuppgifter är ett sådant exempel (*åtgärd 42*). Att regeringen under hösten 2005 hade initierat medling om vinterbete i Härjedalen är ett annat (*åtgärd 43*).

Här finns emellertid också åtgärder som inte tycks ha genomförts. Framförallt gäller det frågan om ratificering av ILO:s konvention nr 169 om bl.a. urfolks rättigheter,²²⁷ om vilken regeringen

²²⁴ SÖ 2000:2.

²²⁵ SÖ 2000:3.

²²⁶ Prop. 2008/09:158.

²²⁷ ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder, antagen den 27 juni 1989.

i handlingsplanen uppgav att den hade ambitionen att Sverige ska ratificera konventionen ”så snart det låter sig göras” (*åtgärd 41*).

7.4.2 En systematisk och rättighetsbaserad urfolkspolitik

Handlingsplanen, uppföljningen av denna, liksom regeringens proposition med en strategi för de nationella minoriteterna har, som framgått, innehållit ett antal åtgärder som kan antas få betydelse för främjandet av samernas rättigheter i Sverige.

Samtidigt har regeringen själv framhållit de särskilda problem som urfolket samerna alltjämt lever med i Sverige. I sin rapport från maj 2010 till FN:s råd för mänskliga rättigheter i samband med rådets återkommande utvärdering av staternas åtaganden på MR-området (Universal Periodic Review, UPR) slog regeringen fast bl.a. följande.

Samtidigt föreligger det fortfarande problem och utmaningar som hindrar alla att till fullo komma i åtnjutande av mänskliga rättigheter inom många områden. Ytterligare åtgärder behövs i kombination med bekämpande av diskriminering och skydd av rättigheter för personer med särskilda behov, eller som befinner sig i utsatta situationer. Diskrimineringsombudsmannens erfarenhet, samt oberoende forskning, ger vid handen att det råder diskriminering i det svenska samhället, och att särskilt romer och samer är utsatta för diskriminering.²²⁸

Olika internationella övervakningsorgan har också lämnat synpunkter och riktat rekommendationer till den svenska regeringen när det gäller samernas situation.

Så har Europarådets kommission mot rasism och intolerans (ECRI) rekommenderat regeringen att söka lösningar på tvistefrågor om mark- och vattenrättigheter och om samernas delaktighet och inflytande generellt i frågor som rör dem.²²⁹

Europarådets rådgivande kommitté om tillämpningen av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, liksom Europarådets ministerkommitté, har också uttryckt bl.a. att det finns ett trängande behov av att nå en harmonisk lösning och tydliggöra den juridiska situationen när det gäller landrättigheter i områden som traditionellt bebos av samer, med målet att uppnå harmoni mellan

²²⁸ Sveriges nationella rapport, FN:s råd för de mänskliga rättigheterna: allmän återkommande utvärdering, session 8, maj 2010, st. 34.

²²⁹ Europakommissionen mot rasism och intolerans, *Tredje rapporten om Sverige*, CRI(2005)26, 17 december 2004.

etniska grupper i området och att skydda ursprungsbefolkningens kultur och identitet, samt att Sametingets roll bör utvidgas.²³⁰

FN:s särskilda urfolksrapportörs rapport 2011

FN:s särskilda rapportör för urfolks rättigheter har i en rapport nyligen uttryckt sin tillfredsställelse över att de nordiska länderna i allmänhet ägnar stor uppmärksamhet åt frågor om urfolks rättigheter, jämfört med andra länder. Samtidigt understryker den särskilda rapportören att det finns problemområden där det återstår mer att göra för att säkerställa samernas rätt till självbestämmande och möjligheter att uppnå sina gemensamma mål över nationsgränserna.²³¹

Sålunda uttrycker FN-rapportören sin oro över att arbetet med att utarbeta en nordisk samekonvention har tagit så lång tid. Att detta förhållande är bekymmersamt har för övrigt även tagits upp av övervakningskommittéerna för både FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter,²³² och FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering.²³³ Vidare påpekar rapportören behovet av att stärka Sametingets självständighet som självstyrande organ, liksom dess möjligheter till verkligt inflytande på allt beslutsfattande som påverkar det samiska folket. I det sammanhanget rekommenderas regeringen att tillsammans med Sametinget överväga flera områden där Sametinget kan ges ökad eller t.o.m. ensam beslutanderätt. Sametingets dubbla roller, som både folkvald församling och statlig förvaltningsmyndighet, menar rapportören är särskilt problematiska, eftersom de innebär att tinget i sin myndighetsroll kan tvingas genomföra beslut i konflikt med vad det i sin roll som folkvald församling anser vara bäst för samerna.

²³⁰ ResCMN(2003)12, *Europarådets granskning av Sveriges genomförande av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter*, 10 december 2003; CM/ResCMN(2008)4, *Europarådets granskning av Sveriges genomförande av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter*, 11 juni 2008.

²³¹ *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Addendum, The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*, Advanced Unedited version, A/HRC/18/XX/Add.Y, 12 januari 2011.

²³² *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Sweden*, E/C.12/SWE/CO/5, 1 december 2008, st. 15.

²³³ *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Sweden*, CERD/C/SWE/CO/18, 23 september 2008, st. 21.

Rapportören har i sin rapport också särskilt tagit upp avsaknaden i Sverige av en närmare reglering av konsultationsprocessen mellan den svenska regeringen och Sametinget. Enligt FN-rapportören är en sådan särskilt reglerad ordning för samråd och konsultation viktig för att åstadkomma verklig delaktighet för det samiska folket i allt beslutsfattande som rör dem.

I FN-rapportörens rapport tas även särskilt upp samernas land- och vattenrättigheter. Här konstateras att det samiska folkets historia utmärks av att samerna stegvis fråntagits mark och andra naturresurser, liksom av statens tidigare inställning att samernas historiska användning av dessa resurser inte gett upphov till några rättigheter för det samiska folket. Rapportören konstaterar härvidlag att även om samers nyttjanderättigheter är rättsligt erkänd så får dessa ofta i praktiken vika för andra, konkurrerande, intressen. Och trots att svensk rätt i princip möjliggör även fastställande av samisk äganderätt till sådan mark, har det i praktiken visat sig svårt för det samiska folket att komma i åtnjutande av den rätten.

FN-rapportören påminner i det sammanhanget om att även FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, som övervakar efterlevnaden av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, har rekommenderat Sverige att lagstifta om mer flexibla bevisbörderegler för tvister om samernas ägande- och nyttjanderättigheter till mark, särskilt när det gäller sådan bevisning som samerna inte själva primärt har någon kontroll över.²³⁴ I det sammanhanget rekommenderar FN-rapportören också att ansträngningarna ökas för att tydliggöra gränserna för samernas renskötselområden.

Slutligen tar FN:s urfolksrapportör också upp att samernas livsbetingelser utsätts för betydande hot från konkurrerande intressen, ofta uppmuntrade direkt av staten, som utvinning av naturresurser eller andra infrastrukturprojekt, och att de nordiska ländernas lagstiftning och andra åtgärder inte ger ett tillräckligt starkt skydd för det samiska folkets intressen i de sammanhangen.

Slutsatser och rekommendationer

Inom ramen för den dialog- och konsultationsprocess som utgjort en central del av genomförandet av mitt utvärderingsuppdrag, har

²³⁴ *Concluding observations of the Human Rights Committee, Sweden CCPR/C/SWE/CO/6*, 7 maj 2009, st. 21.

jag inhämtat synpunkter från Sametinget, Sameskolstyrelsen och samiska organisationer dels skriftligen, dels vid några olika dialogmöten. Som nämnts inledningsvis har jag även haft omfattande kontakter med företrädare för de olika departementen inom Regeringskansliet.

Den bild som framkommit är delvis motstridig. Från samisk sida har tämligen samstämmigt framförts att företrädare för samerna inte hade någon reell möjlighet till inflytande över vare sig den första eller den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter. Även samrådet från statens sida med företrädare för samiska intressen rent generellt har kritiserats för att vara alltför begränsat och alltför planlöst. Från Regeringskansliet har jag å andra sidan fått en bild av att kontakterna mellan statens företrädare och företrädare för samerna både varit, och är, mer frekventa och att samrådet fungerar ganska bra, samtidigt som intrycket också är att detta till helt övervägande del tycks ske på tjänstemannanivå.

Genom den redovisning av regeringens samråd med företrädare för de nationella minoriteterna som lämnas redan i handlingsplanens *åtgärd* 38, framkommer emellertid också en bild som är av ett samråd som i vart fall tidigare varit mera begränsat och inte särskilt samordnat eller systematiskt. Här beskrivs t.ex. hur regeringen mellan 2000 och 2006 bjudit in till ett årligt samrådsmöte med företrädare för alla de nationella minoriteterna. I handlingsplanen aviseras emellertid samtidigt att detta årliga möte fr.o.m. år 2006 skulle kompletteras med ”en serie” möten mellan företrädare för regeringen och respektive nationell minoritetsgrupp.²³⁵ Härutöver sägs i handlingsplanen angående regeringens konsultationer med företrädare för t.ex. samerna, att sådana konsultationer ska förekomma regelbundet i samband med Sveriges rapporter till Europarådet samt vid uppföljningen av kritik och rekommendationer som lämnas i dessa sammanhang.

Av Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanen framgår att samrådet mellan regeringen och de nationella minoriteternas företrädare också har utökats under handlingsplanens genomförandeperiod, dels när det gäller den nämnda rapporteringen till Europarådet, dels i samband med framtagandet av regeringens minoritetspolitiska strategi, *Från erkännande till egenmakt*.²³⁶ Däremot går det inte av uppföljningen att utläsa om, generellt, något mera kontinuerligt och samordnat samråd mellan regeringen och samernas

²³⁵ Handlingsplanen, s. 52-53.

²³⁶ Prop. 2008/09:158.

företrädare kommit att utvecklas. Här sägs bara att "sedvanliga" samrådsmöten har hållits med företrädare för de nationella minoriteterna.

Samerna är Sveriges enda urfolk. Den svenska nationalstatens främsta representanter, riksdagen och regeringen, har, som redovisats här, sedan i vart fall 35 år tillbaka officiellt erkänt att samerna mot den bakgrunden också har rätt till en särställning, inte minst i förhållande till majoritetsbefolkningen. Detta förhållande måste då också – naturligtvis – få konsekvenser både för hur regeringen och övriga representanter för den offentliga makten förhåller sig till samerna som folk och deras företrädare, och för vilka åtgärder som vidtas för att säkerställa denna samernas särställning i praktiken.

Det har inte varit möjligt för mig att inom ramen för det här utvärderingsuppdraget skaffa mig en tillräcklig grund för att uttala mig om hur väl samernas mänskliga rättigheter i realiteten respekteras inom olika specifika områden. I stället får jag begränsa mig till några mera övergripande slutsatser och rekommendationer.

Jag konstaterade inledningsvis i det här avsnittet att ett antal åtgärder vidtagits som kan antas få betydelse för samernas rättigheter i Sverige. Samtidigt återstår utan tvivel åtskilligt att göra innan statsmakten kan sägas föra en same- eller urfolkspolitik som i realiteten motsvarar den särställning i förhållande till majoritetssamhället som den svenska staten sedan årtionden officiellt har erkänt att samerna har rätt till.

Jag menar sammanfattningsvis, att det framgent krävs förnyade och utökade ansträngningar av regeringen i syfte att göra en samlad, tydlig och rättighetsbaserad urfolkspolitik till en betydelsefull del av det framtida systematiska arbetet för mänskliga rättigheter i Sverige. Arbetet med att utforma en sådan politik bör genomföras i nära konsultation med, och med ett aktivt deltagande från, företrädare för det samiska folket, och med beaktande av de synpunkter och rekommendationer som regeringen får från internationella övervakningsorgan för de mänskliga rättigheterna, däribland särskilt FN:s särskilda rapportör för urfolksrättigheter.

Den proposition om samepolitiken som regeringen planerat att lägga fram för riksdagen under våren 2010 har fått skjutas på framtiden, enligt vad som sägs i Regeringskansliets uppföljning på grund av den kritik som riktats mot innehållet i propositionen från de berörda parternas sida. Även under mina samrådiskontakter har företrädare för samerna tagit upp att den planerade propositionen var dålig och att den hade ett "rent uppifrånperspektiv". I vilken

utsträckning som kritiken varit befogad har jag inget underlag för att uttala mig om, men redan det faktum att propositionen inte kunnat läggas fram är ett tecken som tyder på att det existerande samrådet inte varit tillräckligt välfungerande.

Bland de rekommendationer som riktades till Sverige inom ramen för den återkommande utvärderingsprocessen, Universal Periodic Review (UPR), inför FN:s råd om de mänskliga rättigheterna och som regeringen accepterat, återfinns också att fortsätta att utveckla effektiva mekanismer för en förbättrad dialog och konsultation med det samiska folket på alla politikområden som berör dem, inklusive lagstiftning.²³⁷

Den samlade, tydliga och rättighetsbaserade urfolkspolitik som jag föreslagit bör ingå som en betydelsefull del i regeringens fortsatta systematiska MR-arbete, måste, enligt min uppfattning, innefatta också en överenskommelse med företrädare för det samiska folket om en formaliserad ordning för hur samerna ska konsulteras i alla frågor som rör deras livsbetingelser.

Tydligast framgår tillkortakommandena i fråga om en samlad och tydlig, rättighetsbaserad, urfolkspolitik när det gäller samernas rättsliga ställning i frågor om ägande- och nyttjanderättigheter till land och vatten. Här finns mycket lite att hämta i handlingsplanen. Det är också något som starkt understrukits från samerna själva under utvärderingsprocessen. Så har man t.ex. särskilt pekat på att Sametinget getts förvaltningsansvar för rennäringen från ett näringsrättsligt perspektiv, medan de väsentliga frågorna om förvaltningsansvaret för land och vatten i övrigt, ligger på länsstyrelsen.

Sverige har inte heller ratificerat ILO:s konvention nr 169 om bl.a. urfolks rättigheter, med motiveringen att mark- och vattenfrågorna i alltför stor utsträckning ännu inte har lösts. I den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna i Sverige som regeringen beslutade om i januari 2002, förklarade regeringen att den arbetade med att undanröja hinder för en eventuell ratifikation av ILO-konventionen.²³⁸ I det sammanhanget framhöll regeringen bl.a. följande.

De utredningar som för närvarande pågår måste avslutas innan en ratifikation av ILO:s konvention (nr 169) om ursprungsfolk kan övervägas. I betänkandet Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige (SOU 1999:25) gör utredaren bedömningen att Sverige uppfyller konventio-

²³⁷ *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Sweden, A/HRC/15/11, 16 juni 2010, st. 95 punkten 68.*

²³⁸ Skr. 2001/02:83, s. 23 f.

nens krav i de allra flesta avseenden. Frågan är dock om reglerna om samernas rättigheter till mark uppfyller konventionens krav. Utredarens bedömning är att Sverige kan ansluta sig till ILO:s konvention [...], men att detta inte bör ske förrän ett antal åtgärder som rör samernas rätt till mark blivit genomförda. Utredaren drar upp ett antal riktlinjer för hur en svensk anslutning skulle kunna ske. För det första måste den mark som samerna har rättigheter till enligt konventionen identifieras. Det gäller dels mark som samerna i konventionens mening traditionellt innehar, dels mark som de traditionellt har rätt att nyttja tillsammans med andra brukare. [...] Samerna kan förlora en del marker som de i dag utnyttjar för renskötsel, bl.a. till följd av pågående rättsprocesser. Det bör finnas möjlighet till ersättning från staten för rättegångskostnader i principiellt viktiga mål rörande samernas markrättigheter. [...] Regeringen har för avsikt att under januari 2002 tillsätta en kommission avseende gränsdragning med uppgift att tydligare fastställa gränserna för renskötselområdet. Rennäringspolitiska kommittén (Jo 1998:03) har utrett vilka förändringar i renskötselrätten som kan komma att bli nödvändiga. Kommittén har även utrett frågan om rätten till jakt och fiske. [...].

I kartläggningsdelen i den nu aktuella handlingsplanen refererades vad regeringen i dessa delar anfört i den första handlingsplanen enligt följande.

I den första nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna sades att regeringen arbetade med att undanröja hinder för en eventuell ratifikation av ILO:s konvention nr 169 samt att regeringen avsåg att tillsätta en gränsdragningskommission för att identifiera gränser för renskötselområdet. Utredningen om en gränsdragningskommission för renskötselområdet (Jo 2002:01) tillsattes i januari 2002 och har under våren 2006 redovisat sitt uppdrag. I april 2003 tillsattes också Jakt- och fiskerättsutredningen med uppdrag att närmare utreda omfattningen av samebymedlemmars och markägares rätt till jakt och fiske inom lappmarkerna och renbetesfjällen. Utredningen har lämnat två delbetänkanden och utredningens slutbetänkande överlämnades till regeringen i januari 2006. [...] Regeringens avsikt är alltjämt att så snart det låter sig göras underställa riksdagen ILO:s konvention nr 169 för ratifikation. Det står dock klart att det inte kommer att bli möjligt att fatta ett sådant beslut under innevarande mandatperiod.²³⁹

I den "egentliga handlingsplansdelen" återupprepas i huvudsak denna redovisning på nytt; här sägs åter att regeringens ambition är att Sverige ska ratificera konventionen så fort det låter sig göras men också att en anslutning till konventionen för Sveriges del medför att olika rättigheter påverkas med avseende på ett markområde

²³⁹ Handlingsplanen, s. 167 f.

som motsvarar en tredjedel av Sveriges yta och att ett beslut i en fråga av sådan betydelse inte kan ”*bastas fram*”.

Med all respekt för de omfattande och komplicerade frågeställningar som otvivelaktigt är förknippade med en svensk ratifikation av ILO-konventionen nr 169 när det gäller främst mark- och vattenanvändning, så framstår ändå det sättet att beskriva den hittillsvarande processen som lite märkligt, inte minst i ljuset av att arbetet med en sådan ratifikation i dag, ytterligare fem år senare, inte synes ha kommit så värst mycket längre.

I Regeringskansliets uppföljning av handlingsplanen sägs heller ingenting om planeringen av det fortsatta arbetet med att undanröja hindren för ett svenskt tillträde till ILO-konventionen och inte heller om det fortsatta arbetet med gränsdragningen för renskötseområden efter den utredning som redovisade sitt betänkande redan år 2006. Även FN:s särskilda rapportör för urfolksfrågor har i sin rapport noterat att arbetet i den delen tycks ha avstannat och har poängterat betydelsen av att Sverige t.ex. ökar sina ansträngningar för att få till stånd sådana gränsdragningar som tydliggör samernas traditionella renskötseområden.

Sådana ansträngningar bör också, enligt min mening, ingå i den här föreslagna urfolkspolitiken som en del av en tydligt redovisad plan med angivna delmål för hur eventuella hinder mot en ratifikation av ILO-konventionen nr 169 ska kunna undanröjas. Ett sådant arbete måste planeras och genomföras i nära samråd med företrädare för samerna.

Det framgår också av den svenska regeringens redan nämnda rapport i maj 2010 till FN:s råd för de mänskliga rättigheterna inom ramen för UPR-processen, att regeringen till FN:s råd uppgett att den fortsätter att arbeta på frågan om en ratificering av ILO-konventionen. Här framhöll regeringen också att den ställt sig bakom antagandet av FN:s förklaring om urfolks rättigheter.²⁴⁰ Förklaringen föreskriver bl.a., i artiklarna 26-28, att urfolk har rätt till den mark och de naturresurser som de historiskt har ägt eller nyttjat, liksom till att återfå dem eller få kompensation för sina förluster.

Bland de rekommendationer som Sverige fick ta emot under granskningsprocessen inför MR-rådet, och som den svenska regeringen också har accepterat, återfinns att, *som ett prioriterat åtagande*, (min kursivering) fullfölja arbetet med att klargöra konsekven-

²⁴⁰ *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, A/61/L.67, 12 september 2007.

serna av en ratificering av ILO-konventionen och att överväga en sådan ratifikation, liksom att ta initiativ till att närmare utreda hur samernas rätt till land och naturtillgångar ska kunna fastställas.²⁴¹

Både FN-deklarationen, som Sverige alltså ställt sig bakom, och åtagandena inför MR-rådet, förpliktar naturligtvis och bekräftar behovet av att presentera en samlad, tydlig och rättighetsbaserad urfolkspolitik.

Även arbetet med en nordisk samekonvention har dragit ut på tiden, något som har varit föremål för FN:s övervakningsorgans bekymrade uppmärksamhet vid flera tillfällen, senast från FN:s särskilda urfolksrapportör. Enligt vad jag erfarit finns nu en plan för nya förhandlingar om en sådan konvention, med start under år 2011 och med siktet inställt på att de ska vara slutförda inom loppet av fem år. Det är positivt. Särskilda ansträngningar bör göras för att säkerställa att förhandlingarna genomförs på ett sätt som innebär ett reellt deltagande och inflytande för samerna själva och att den tidsplan om fem år som uppställts verkligen kan hållas.

²⁴¹ *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Sweden, A/HRC/15/11*, 16 juni, st. 95 punkterna 1, 2, 68 och 71.

8 Konsekvensbeskrivning

8.1 Konsekvenser för staten, kommuner och landsting, företag och andra enskilda

Mitt uppdrag har varit att lämna rekommendationer som kan ge regeringen underlag för dess fortsatta systematiska arbete med frågor om de mänskliga rättigheterna i Sverige. Däremot har det inte omfattat att lämna färdiga förslag vare sig till författningsreglering eller i övrigt. Betänkandet innehåller inte heller några sådana förslag.

Konsekvenserna i finansiellt hänseende av rekommendationerna inför det fortsatta systematiska MR-arbetet beror i huvudsak på den ambitionsnivå och den närmare utformning av olika åtgärder som regeringen bestämmer sig för i det arbetet. Någon uppskattning av eventuella kostnads- och intäktskonsekvenser är därför i de flesta fall inte möjlig för mig att göra. I huvudsak torde det dock röra sig om konsekvenser för staten och kommunerna, i viss mån för landstingen, men däremot knappast i någon nämnvärd utsträckning för vare sig företag eller andra enskilda.

Där det framstår som möjligt och meningsfullt gör jag i det följande en grov uppskattning av nivån på de kostnader som kan uppkomma till följd av några av mina rekommendationer.

En förstärkt MR-organisation i Regeringskansliet

Jag har i avsnitt 4.1 rekommenderat regeringen bl.a. att inrätta en särskild MR-enhet i Regeringskansliet, med uppgiften att samordna Regeringskansliets arbete med frågor om mänskliga rättigheter i Sverige. Det ansvaret ligger för närvarande på enheten för diskrimineringsfrågor (DISK) i Arbetsmarknadsdepartementet. Enheten hade i mars 2011, förutom enhetschef och assistent, 11 handläggare. Av dessa arbetade motsvarande mindre än 3 årsarbetskrafter

specifikt med den del av enhetens ansvarsområde som gäller frågor om de mänskliga rättigheterna på nationell nivå, varav en också ansvarar för rent informationsarbete när det gäller regeringens webbplats för mänskliga rättigheter.

Som jag redovisat är dessa resurser helt otillräckliga. Vilka resurser som skulle behövas för att säkerställa en verkligt effektiv samordning av Regeringskansliets MR-arbete är å andra sidan inte en fråga om exakt vetenskap. För att upprätthålla en miniminivå på ett sådant arbete av tillräcklig kvalitet krävs enligt min mening i vart fall en bemanning i storleksordningen åtta till tolv årsarbetskrafter, förutom en enhetschef och en assistent.

Kostnaden för motsvarande omkring tre av dessa, jämte enhetschefen och assistenten, kan täckas genom att motsvarande resurser förs över från nuvarande DISK-enheten vid Arbetsmarknadsdepartementet.

Liksom är fallet i dag bör även fortsättningsvis varje fackdepartement bära ansvaret för att Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter förverkligas inom det egna ansvarsområdet. De övriga frågor – andra än den om det nationella MR-arbetet – som i dag ligger på DISK-enheten har beröringspunkter med flera andra departements ansvarsområden. De skulle därför, tillsammans med återstående årsarbetskrafter på DISK-enheten, kunna flyttas över till andra enheter inom Regeringskansliet och samordnas med de frågor som redan handläggs där. För att bara ta något exempel så kunde lagstiftningsfrågor om diskriminering tyckas ha en naturlig hemvist i Justitiedepartementet. Detsamma kan sägas om frågor om rasism, homofobi och annan intolerans, i dessa senare fall närmast då på demokratienheten. På så viss skulle förmodligen också vissa samordningsvinster kunna göras.

Medel skulle då behöva tillföras den nya MR-enheten för ytterligare mellan fem och nio årsarbetskrafter. Sammantaget torde de tillkommande kostnaderna för att få till stånd full bemanning på den nya MR-enheten kunna komma att uppgå till mellan fem och åtta miljoner kronor.

I den utsträckning som det inte anses möjligt att täcka de kostnaderna genom omfördelningar inom anslaget för Regeringskansliet, bör motsvarande medel tillföras genom omfördelningar i övrigt inom Utgiftsområde 1, Rikets styrelse, alternativt genom att nya medel tillförs detta utgiftsområde i statsbudgeten.

Utredning om inkorporering av MR-konventioner i svensk rätt

I avsnitt 6.2.3 har jag rekommenderat regeringen att låta utreda frågan om flera konventioner om de mänskliga rättigheterna än Europakonventionen bör inkorporeras i svensk rätt, och att i samband med det på nytt undersöka hur svenska domstolar förhåller sig i sin rättstillämpning till olika konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige förbundit sig att följa.

Med utgångspunkt i att ordföranden, eller den särskilda utredaren, inte skulle behöva arbeta på heltid med utredningen, att utredningen bör ges ett och ett halvt år på sig för sitt uppdrag och att den kan behöva en huvudsekreterare och en ytterligare sekreterare, kan kostnaderna för en sådan utredning, inklusive eventuella resor, möten med externa aktörer och tryckkostnader, beräknas till omkring 2 700 000 kr. Om utredningen ska vara parlamentariskt sammansatt tillkommer ytterligare mellan 50 000 och 100 000 kr för sammanträdesarvodet till dessa ledamöter samt några experter och sakkunniga.

Ett nationellt organ för mänskliga rättigheterna i Sverige

I avsnitt 6.3.4 har jag föreslagit regeringen att påbörja arbetet med att inrätta ett oberoende nationellt organ med uppgiften att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige i enlighet med de s.k. Parisprinciperna, samt att ett sådant organ bör inrättas som en ny myndighet under riksdagen, exempelvis i form av en kommission för mänskliga rättigheter.

Med utgångspunkt i en driftskostnad för den nya myndigheten på drygt en miljon kronor per årsarbetskraft skulle kostnaderna för en rimligt bemannad MR-kommission kunna beräknas till mellan 40 och 60 miljoner kronor, beroende bl.a. på hur proportionerna mellan antalet egna anställda medarbetare och externt anlita expertis för olika uppdrag kommer att se ut. Den nya myndigheten bör finansieras genom ett nytt eget anslag i statsbudgeten inom utgiftsområde 1, Rikets styrelse.

Obligatorisk fortbildning för ordinarie domare.

I avsnitt 6.4.2 har jag rekommenderat regeringen att överväga om det går att införa vissa krav på obligatorisk fortbildning också för de ordinarie domarna, exempelvis med förebild i vad som gäller för advokater. Medlemmar i Sveriges advokatsamfund är skyldiga att delta i vidareutbildning under 18 timmar per år.

Om alla ordinarie domare deltog i fortbildning i den utsträckningen skulle det innebära ett bortfall av arbetad tid motsvarande personalkostnader på omkring 6 miljoner kr per år.

8.2 Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen anges enligt 1 kap. 1 § regeringsformen som ett instrument för att förverkliga folkstyrelsen. Någon definition av vad som avses med kommunal självstyrelse ges dock inte. Inte heller av förarbetena till bestämmelsen går det att utläsa någon sådan definition.¹ I 2 kap. 1 § kommunallagen sägs att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter [...] som inte ska handhas av enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Inom den kommunala sektorn kan alltså en fri beslutanderätt sägas vara garanterad, däremot inte gränserna för sektorn. De ändringar i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011 innebär inte i grunden någon förändring härvidlag.

Kommunerna och landstingen ansvarar för en stor del av de samhällsuppgifter som direkt berör de enskilda medborgarnas mänskliga rättigheter inom viktiga områden som skola, barn- och äldreomsorg, stöd till personer med funktionsnedsättning, hälso- och sjukvård, socialtjänst m.m. Det ansvaret innefattar också att ge effekt till Sveriges konventionsåtaganden om enskildas mänskliga rättigheter, bl.a. genom fördragskonform lagtolkning.

Mina rekommendationer innebär inte några nya åligganden för kommuner och landsting. De innebär inte heller någon förändring såvitt avser den kommunala indelningen, beskattningsrätten, kommunernas organisation eller befogenheter i övrigt. De kan sammanfattningsvis inte anses ha någon direkt inverkan på den kommunala självstyrelsen.

¹ Prop. 1973:90, s. 188 ff.

8.3 Jämställdheten mellan kvinnor och män och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

I avsnitt 3.3.2 har jag föreslagit regeringen att en kommande handlingsplan eller motsvarande samlat dokument om det fortsatta systematiska MR-arbetet bör ha ett tydligare integrerat jämställdhetsperspektiv. Ett sådant kan bidra till ett effektivare jämställdhetsarbete på ett flertal områden i det svenska samhället. I övrigt har förslagen i betänkandet inte någon direkt påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Jag har också, i avsnitt 7.3, lämnat rekommendationer om ett samordnat, långsiktigt uthålligt och rättighetsbaserat arbete för romers deltagande fullt ut på lika villkor som andra på alla områden i det svenska samhällslivet. Syftet med ett sådant arbete är naturligtvis att det ska resultera i ett sådant, jämfört med majoritetsbefolkningen jämlikt, deltagande. I övrigt har förslaget inte någon direkt påverkan på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

8.4 Konsekvenser i övrigt som ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474)

Jag har i avsnitt 7.1.1 föreslagit att regeringen bör följa upp och utvärdera effekterna av den reform som trätt i kraft den 1 januari 2011 och som innebär bl.a. att utredningar av anmälningar om brott eller annat felaktigt handlande från poliser i samband med arbetet (s.k. internutredningar), handläggs vid Rikspolisstyrelsen i stället för som tidigare inom de lokala polismyndigheterna. Jag har där också föreslagit att det bör tillskapas en ordning som innebär att samtliga fall då en person avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande, eller då en sådan person annars varit omhändertagen av polisen, blir föremål för ett obligatoriskt, självständigt och skyndsamt utredningsförfarande, oavsett om misstanke om brott föreligger eller inte.

Dessa båda rekommendationer kan i bästa fall på sikt få betydelse för allmänhetens förtroende för polisens och åklagarväsendets hantering av misstankar om brott eller andra olämpliga handlingar begångna av anställda inom polisen. Det kan i sin tur få positiva effekter på både brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen i betänkandet bedöms i övrigt inte ha någon direkt betydelse för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sys-selsättning och offentlig service i olika delar av landet, eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Referenser

Litteratur

- Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 3:e uppl., Stockholm: Norstedts juridik, 2007.
- van Dijk m.fl., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4 uppl., Antwerpen: Intersentia, 2006.
- Fitger, Peter, *Rättegångsbalken*, (15 augusti 2010) Zeteo.
- Grimheden, Jonas, "Sweden: Underestimation of Rights" i Jaichand, Vinodh and Suksi, Markku, eds., *60 Years of the Universal Declaration of Human Rights in Europe*, Antwerpen: Intersentia, 2009.
- Hellners, Trygve; Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen med kommentarer* (31 maj 2010) Zeteo.
- Holmberg, Erik; Stjernquist, Nils; Isberg, Magnus; Eliason, Marianne; Regner, Göran, *Grundlagarna*, 2 uppl. Stockholm: Norstedts juridik, 2006.
- Joseph, Sarah; Schultz, Jenny; Castan, Melissa, *The International Covenant on Civil and Political Rights – Cases, Materials and Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Makkonen, Timo, "Principen om icke-diskriminering i internationell rätt", i *Ett rättvisare samhälle – internationella och svenska regler mot diskriminering*, International Organization for Migration, 2003.
- Nowak, Manfred, *Introduction to the international human rights regime*, Leiden: Martinus Nijhoff, 2003.

- Nowak, Manfred, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights*, 2 rev. uppl., Kehl: N.P. Engel, 2005.
- Pellonpää, Matti, *Europeiska människorättskonventionen*, Helsingfors: Talentum, 2007.
- Sandberg, Kirsten, *Barnkonventionen – lag eller inte? Reflektioner från Norge*, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, 2009.
- Søvig, Karl Harald, *Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett. En utredning gjort på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet*, Bergen, 2009.
- Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocesslagen, m.m. – En kommentar (1 juli 2009)* Zeteo.

Offentligt tryck, m.m.

Betänkanden från riksdagens utskott m.m.

- Bet. 1975/76:KU22. Konstitutionsutskottets betänkande *med anledning av förslag av riksdagens JO-utredning beträffande JO-ämbetets uppgifter och organisation*.
- Bet. 1995/96:SoU4. Socialutskottets betänkande *Barn och ungdom*.
- Bet. 1996/97:LU21. Lagutskottets betänkande *Medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa konsumenttvister*.
- Bet. 1998/99:AU4. Arbetsmarknadsutskottets betänkande *Ny lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet*.
- Bet. 1999/2000:JuU11. Justitieutskottets betänkande *Organisationsförändringar inom rättsväsendet*.
- Bet. 1999/2000:KU6. Konstitutionsutskottets betänkande *Nationella minoriteter i Sverige*.
- Bet. 2001/02:SoU23. Socialutskottets betänkande *Barnpolitiken - arbetet med strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*.
- Bet. 2002/03:SoU13. Socialutskottets betänkande *Med tvång och god vilja – vad gör Statens institutionsstyrelse?*
- Bet. 2008/09:KU23. Konstitutionsutskottets betänkande *Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk m.m.*

- Bet. 2008/09:SoU3. Socialutskottets betänkande *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning*.
- Bet. 2009/10:JuU21. Justitieutskottets betänkande *En ny fängelse- och häkteslagstiftning*.
- Yttr. 1995/96:KU2y. Konstitutionsutskottets yttrande *FN:s konvention om barnets rättigheter*.
- Yttr. 1998/99:KU2y. Konstitutionsutskottets yttrande *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*.
- Yttr. 2004/05:KU5y. Konstitutionsutskottets yttrande *Svenskt godkännande av fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr m.m.*
- Framställning 2010/11:JO2. *JO som nationellt besöksorgan enligt OPCAT*.

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse m.m.

- Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2000/01. Redogörelse 2000/01:JO1.
- Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2004/05. Redogörelse 2004/05:JO1.
- Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2007/08. Redogörelse 2007/08:JO1.
- Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2008/09. Redogörelse 2008/09:JO1.
- Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2009/10. Redogörelse 2009/10:JO1.
- Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2010/11. Redogörelse 2010/11:JO1.
- Justitieombudsmännens beslut 2010-11-19, dnr 5950-2009.

Propositioner och skrivelser, m.m.

- Prop. 1971:30. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.
- Prop. 1973:90. Regeringens proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

- Prop. 1975/76:209. Regeringens proposition om ändring i regeringsformen.
- Prop. 1976/77:80. Regeringens proposition om insatser för samerna.
- Prop. 1980/81:201. Regeringens proposition med förslag till ändring i rättegångsbalken m.m.
- Prop. 1985/86:80. Regeringens proposition om ny förvaltningslag.
- Prop. 1993/94:117. Regeringens proposition Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.
- Prop. 1996/97:104. Regeringens proposition Medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa konsumenttvister.
- Prop. 1997/98:104. Regeringens proposition Behandlingen av häktade.
- Prop. 1997/98:105. Regeringens proposition Det allmännas skadeståndsansvar.
- Prop. 1997/98:136. Regeringens proposition Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.
- Prop. 1997/98:180. Regeringens proposition Lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.
- Prop. 1997/98:182. Regeringens proposition Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.
- Prop. 1999/2000:143. Regeringens proposition Ändringar i jämställdhetslagen m.m.
- Prop. 1999/2000:79. Regeringens proposition Från patient till medborgare - en nationell handlingsplan för handikappolitiken.
- Prop. 2000/01:20. Regeringens proposition Nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador.
- Prop. 2002/03:65. Regeringens proposition Ett utvidgat skydd mot diskriminering.
- Prop. 2004/05:107. Regeringens proposition Svenskt godkännande av fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr m.m.
- Prop. 2004/05:176. Regeringens proposition Kriminalvården - en myndighet.
- Prop. 2007/08:47. Regeringens proposition Utvidgad rätt till biträde vid förhör under förundersökning, m.m.
- Prop. 2007/08:95. Regeringens proposition Ett starkare skydd mot diskriminering.

- Prop. 2008/09:1. Regeringens proposition *Budgetpropositionen för 2009*.
- Prop. 2008/09:28. Regeringens proposition *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning*.
- Prop. 2008/09:158. Regeringens proposition *Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna*.
- Prop. 2008/09:160. Regeringens proposition *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*.
- Prop. 2009/10:1. Regeringens proposition *Budgetpropositionen för 2010*.
- Prop. 2009/10:80. Regeringens proposition *En reformerad grundlag*.
- Prop. 2009/10:135. Regeringens proposition *En ny fängelse- och häkteslagstiftning*.
- Prop. 2009/10:175. Regeringens proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Prop. 2009/10:210. Regeringens proposition *Patientsäkerhet och tillsyn*.
- Prop. 2009/10:232. Regeringens proposition *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*.
- Prop. 2010/11:1. Regeringens proposition *Budgetpropositionen för 2011*.
- Skr. 2001/02:83. Regeringens skrivelse *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna*.
- Skr. 2005/06:95. Regeringens skrivelse *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009*.
- Skr. 2007/08:39. Regeringens skrivelse *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*.
- Skr. 2007/08:89. Regeringens skrivelse *Sveriges politik för en global utveckling*.
- Skr. 2007/08:167. Regeringens skrivelse *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*.
- Skr. 2009/10:79. Regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.
- Skr. 2009/10:166. Regeringens skrivelse *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt*.

- Skr. 2009/10:233. Regeringens skrivelse *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration*.
- Skr. 2009/10:248. Regeringens skrivelse *En förnyad arbetsmiljöpolitik med en nationell handlingsplan 2010-2015*.

Regeringens kommittédirektiv

- Dir. 1991:119. *Utvidgat skydd för grundläggande fri- och rättigheter samt ökade möjligheter till domstolsprövning av normbeslut och förvaltningsbeslut*.
- Dir. 1996:15. *Barnkonventionen och svensk rätt*.
- Dir. 2000:62. *Tydligare och effektivare statlig tillsyn*.
- Dir. 2000:95. *Granskning av förfarandet vid brottsutredningen i samband med Osmo Vallos dödsfall*.
- Dir. 2000:101. *Tillsynen över polisen och åklagarväsendet m.m.*
- Dir. 2004:96. *En samlad översyn av regeringsformen*.
- Dir. 2004:110. *Granskning av rymningarna från kriminalvårdanstalterna Kumla, Hall och Norrtälje*.
- Dir. 2004:178. *En stärkt och tydligare tillsyn inom socialtjänstens område*.
- Dir. 2004:180. *Fristående brottsutredningsorgan för anmälningar mot polis och åklagare, m.m.*
- Dir. 2006:27. *Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige*.
- Dir. 2006:101. *Delegationen för romska frågor*.
- Dir. 2007:114. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (Ju 2006:02)*.
- Dir. 2008:19. *Ett effektivt resursutnyttjande inom Kriminalvården*.
- Dir. 2008:92. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (Ju 2006:02)*.
- Dir. 2008:113. *Tilläggsdirektiv till Utredningen Kriminalvårdens effektivitet (Ju 2008:02)*.
- Dir. 2009:1. *Genomförande av EG:s direktiv om återvändande samt frågor om förvar*.
- Dir. 2009:40. *Statens skadeståndsansvar vid överträdelser av Europakonventionen*.
- Dir. 2009:83. *Tilläggsdirektiv till Förvarsutredningen (Ju 2009:03)*.

- Dir. 2009:99. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för romska frågor (Ju 2006:10).*
- Dir. 2009:118. *Utvärdering av handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna 2006-2009.*
- Dir. 2009:125. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (Ju 2006:02).*
- Dir. 2010:3. *Tilläggsdirektiv till Förvarsutredningen (Ju 2009:03).*
- Dir. 2010:63. *Tilläggsdirektiv till Förvarsutredningen (Ju 2009:03).*
- Dir. 2010:75. *En ny organisation för polisen?*
- Dir. 2010:122. *Tilläggsdirektiv till utredningen för utvärdering av nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna 2006-2009 (IJ 2009:03).*

Statens Offentliga Utredningar (SOU)

- SOU 1972:15. *Ny regeringsform, ny riksdagsordning.*
- SOU 1974:100. *Internationella överenskommelser och svensk rätt.*
- SOU 1975:75. *Medborgerliga fri- och rättigheter.*
- SOU 1993:40. *Fri- och rättighetsfrågor.*
- SOU 1997:116. *Barnets bästa i främsta rummet – FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige.*
- SOU 2002:37. *Osmo Vallo – utredning om en utredning.*
- SOU 2003:41. *Förstärkt granskning av polis och åklagare.*
- SOU 2003:74. *Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen.*
- SOU 2004:23. *Från verksförordning till myndighetsförordning.*
- SOU 2004:100. *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.*
- SOU 2005:6. *Säkert inläst? En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004.*
- SOU 2006:17. *Ny häkteslag.*
- SOU 2007:5. *Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare?*
- SOU 2007:82. *Samordnad och tydlig tillsyn av Socialtjänsten.*
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag.*
- SOU 2009:60. *Återvändandedirektivet och svensk rätt.*

- SOU 2009:80. *Kriminalvården – ledning och styrning.*
SOU 2010:29. *En ny förvaltningslag.*
SOU 2010: 55. *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige.*
SOU 2010:70. *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter.*
SOU 2010:87. *Skadestånd och Europakonventionen.*
SOU 2011:17. *Förvar.*

Departementspromemorior

- Ds 2007:9. *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken – slutrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken.*
Ds 2010:20. *Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering.*
Ds 2010:48. *Utvärdering av lagen (1997:379) om försöksverksamhet avseende medverkan av Konsumentombudsmannen i vissa tvister.*

Myndighetsföreskrifter

- SOSFS 2008:18. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård.

Rapporter från myndigheter m.m.

- Bra början, men bara en början. En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna - Justitiedepartementet (Ju2004/6673/D), Thomas Hammarberg och Anna Nilsson.*
Diskrimineringsombudsmannens årsredovisning 2009.
Effektivitetsgranskning av kriminalvården, Statskontoret, Rapport 2003:20.
Genomförandet av mänskliga rättigheter. Ansvar och möjligheter för kommuner och regioner, Sveriges Kommuner och Landsting, 2010.
Handlingsplaner och strategier mot diskriminering. Ett verktyg för att stärka myndigheters arbete mot diskriminering? Statskontoret, Rapport 2009:4.

- Indikatorer för mänskliga rättigheter – modell för systematiskt arbete på kommunal nivå*, Nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter (NMM), 2010.
- Kartläggning av i vilka fall svenska domstolar tillämpat bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen och i Europakonventionen*, rapport från Uppsala universitet, jur.dr. Karin Åhman, Juridiska institutionen, juni 2003 (opublicerad).
- Kompletterande synpunkter till Barnombudsmannens tidigare skrivelse Förbud isolering av barn och unga*, Barnombudsmannens skrivelse 2009-06-24, BO:s dnr 9.2:0138/09.
- Kriminalvårdens årsredovisningar 2006-2009*.
- Länsstyrelsernas handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter 2010-2012*.
- Med tvång och god vilja – vad gör Statens Institutionsstyrelse?* Riksdagens revisorer, Rapport 2002/03:1.
- Myndigheters arbete med mångfald, antidiskriminering och mänskliga rättigheter*, Slutrapport, Statskontoret 2008:15.
- Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter – små fönster med en glimt av ett större sammanhang*, Rapport från Myndigheten för handikappolitisk samordning, 2009, dnr 2008/0212.
- Redovisning av uppdrag*, Arbetsgruppen för lika rättigheter och möjligheter för homo- och bisexuella personer, promemoria 2007-12-05, rev. 2010-10-20, IJ2010/1772/DISK.
- Redovisning av uppdrag till Rikspolisstyrelsen om en särskild organisation för internutredningsverksamhet*, 2009-05-15, Rikspolisstyrelsens dnr RA-793-6695/08.
- Rights Work!, International Conference on Systematic Work for Human Rights Implementation, Background Paper*, Integrations- och jämställdhetsdepartmentet, IJ/2007/2488/DISK.
- Rights Works! Make them Real!, Report from Sub-Theme 1: National human rights action plans (NHRAP:s) and baseline studies*, tillgänglig på www.regeringen.se/sb/d/11087/a/119094.
- Rutiner vid utredningar av dödsfall i samband med myndighetsingripande*, rapport från Justitiekanslern, november 1998.
- Steg för steg till indikatorbaserad uppföljning av mänskliga rättigheter*, studie utförd av Ramböll Management Consulting, Regeringskansliets dnr A2011/1098/DISK.

Studie om metoder och analysverktyg i arbetet med de mänskliga rättigheterna, C. Johnsson m.fl., 2005 (opublicerad).

Uppföljning av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna, april 2010, rapport utarbetad inom Regeringskansliet. tillgänglig på:

www.manskligarattigheter.gov.se/dynamaster/file_archive/080211/943a8232f229e0c66c7a5ebcffa91bb9/Komplett%20uppf%F6ljning%20av%20nationell%20handlingsplan%202008.pdf

Undervisning om mänskliga rättigheter i högskolan, Högskoleverkets rapport 2008:43 R.

Översyn av rättshjälpslagen – ett regeringsuppdrag, Domstolsverkets rapportserie 2009:2.

Svensk domstolspraxis

NJA 1984 s. 903

NJA 1989 s. 131

NJA 1990 s. 636

NJA 1991 s. 188

NJA 1991 s. 512 I och II

NJA 1992 s. 363 I-III

NJA 1992 s. 513

NJA 1992 s. 532

NJA 1993 s. 111

NJA 1994 s. 657

NJA 2001 s. 344

NJA 2005 s. 462

NJA 2005 s. 805

NJA 2006 s. 170

NJA 2006 s. 467

NJA 2007 s. 295

NJA 2007 s. 584

NJA 2007 s. 747

NJA 2007 s. 805

NJA 2009 s. 463

RÅ 1987 ref. 160

RÅ 1988 ref. 79

RÅ 2002 not. 195

Kammarrätten i Stockholms dom 11 juni 2009 i mål nr 1483-09

Helsingborgs tingsrätts dom den 25 januari 2011 i mål T 6821-09

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut 2006-06-20, Ju2007/5942/DOM. *Uppdrag till Domstolsverket att utvärdera rättshjälpslagen.*

Regeringsbeslut 2010-02-04, S2010/1130/ST (delvis). *Bemyndigande att underteckna en överenskommelse.*

Regeringsbeslut 2010-05-27, III:5 S2010/4319/ST (delvis). *Uppdrag att ta fram förslag på delmål samt en struktur för uppföljning inför en handikappolitisk strategi.*

Regeringsbeslut 2010-06-23, S2010/4934/SF (delvis). *Uppdrag att beräkna indikatorer för att följa barns levnadsvillkor.*

Regeringsbeslut 2010-07-01, Ju2010/5490/L4. *Uppdrag att inordna polisens internutredningsverksamhet inom Rikspolisstyrelsen.*

EU

EG-direktiv

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, EUT L 348, 24.12.2008, s.98 (Celex 32008L0115).

Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung EGT L 180, 19.7.2000, s. 22–26 (Celex 32000L0043).

Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling EGT L 303, 2.12.2000, s. 16–22 (Celex 32000L0078).

Övrigt

- National Human Rights Institutions in the EU Member States, Rapport från EU:s byrå för grundläggande rättigheter, 2010.
- Rådets resolution av den 30 november 2009 om en färdplan för att stärka misstänkta eller åtalade personers processuella rättigheter vid straffrättsliga förfaranden, 2009/C 295/01.
- Stockholmsprogrammet – Ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd, Europeiska rådet, EUT 010/C 115/01.
- Strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna, Kommissionens meddelande, KOM(2010) 573 slutlig.

Internationellt material**Sveriges internationella överenskommelser**

- SÖ (Sveriges internationella överenskommelser) 1952:35, *Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*, antagen den 4 november 1950.
- SÖ 1971:40, *FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering*, antagen den 21 december 1965.
- SÖ 1971:41, *FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*, antagen den 16 december 1966.
- SÖ 1971:42, *FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, antagen den 16 december 1966.
- SÖ 1975:1, *Wienkonventionen om traktaträtten*, antagen den 23 maj 1969.
- SÖ 1980:8, *FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor*, antagen den 18 december 1979.
- SÖ 1986:1, *FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning*, antagen den 10 december 1984.

- SÖ 1988:37, *Europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning*, antagen den 26 november 1987.
- SÖ 1990:20, *FN:s konvention om barnets rättigheter*, antagen den 20 november 1989.
- SÖ 2000:2, *Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter*, antagen den 1 februari 1995.
- SÖ 2000:3, *Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk*, antagen den 5 november 1992.
- SÖ 2006:17, *Fakultativt protokoll till konventionen den 10 december 1984 (SÖ 1986:1) mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning*, antaget den 18 december 2002.
- SÖ 2008:26, *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*, antagen den 13 december 2006.

Andra dokument från internationella organisationer

Förenta nationerna

Traktater, deklARATIONER och resolutioner m.m.

Förenta nationernas stadga, antagen i San Francisco den 26 juni 1945 och i kraft den 24 oktober 1945.

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (*Universal Declaration of Human Rights*), antagen genom FN:s generalförsamlings resolution GA 217 A (III) den 10 december 1948.

FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC), resolution 2/9, 21 juni 1946.

FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC), resolution 772 B (XXX), 25 juli 1960.

FN:s generalförsamling, A/RES/48/134, *Paris Principles, National Institutions for the promotion and protection of human rights*, 20 december 1993.

FN:s generalförsamling, A/61/L.67, *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 12 september 2007.

ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder, antagen den 27 juni 1989.

World Conference on Human Rights, A/CONF.157/23, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 12 juli 1993.

FN:s övervakningsorgan för mänskliga rättigheter m.m.

FN:s kommitté för barnets rättigheter, CRC/C/SWE/CO/4, *Concluding observations: Sweden*, 12 juni 2009.

FN:s kommitté för barnets rättigheter, CRC/C/SWE//E/Q/4/Add.1, *Written replies by the Government of Sweden to the list of issues (CRC/C/SWE/Q/4) prepared by the Committee on the Rights of the Child in connection with the consideration of the fourth periodic report of Sweden (CRC/C/SWE/4)*, 24 april 2009.

FN:s kommitté för barnets rättigheter, CRC/GC/2002/2, *General Comment No. 2 (2002), The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child*, 15 november 2002.

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, *General Comment 3. The nature of States parties obligations (Art. 2, para. 1 of the Covenant)*, 14 december 1990.

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, E/C.12/1998/25, *General Comment No. 10, The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights*, 14 december 1998.

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, E/C.12/GC/20, *General Comment No. 20. Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art 2, para. 2)*, 2 juli 2009.

FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, E/C.12/SWE/CO/5, *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Sweden*, 1 december 2008.

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, CCPR/C/SWE/CO/6, *Concluding observations of the Human Rights Committee, Sweden*, 7 maj 2009.

- FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, CCPR/CO/74/SWE/Add.1, *Comments by the Government of Sweden on the concluding observations of the Human Rights Committee*, 14 maj 2003.
- FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor, CE-DAW/C/SWE/CO/7, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Sweden*, 8 april 2008.
- FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor, *General Recommendation No. 24 (article 12: Women and health)*, 1999.
- FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering, A/48/18, *General Recommendation XVII, Establishment of national institutions to facilitate implementation of the Convention*, 25 mars 1993.
- FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering, CERD/C/SWE/CO/18, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Sweden*, 23 september 2008.
- FN:s kommitté mot tortyr, CAT/C/SWE/CO/5, *Concluding observations of the Committee Against Torture, Sweden*, 4 juni 2008.
- FN:s underkommitté för förebyggande av tortyr, CAT/OP/5/SWE/1/, *Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden*, 10 september 2008.
- FN:s råd för de mänskliga rättigheterna, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Sweden*, A/HRC/15/11, 16 juni 2010.
- FN:s råd för de mänskliga rättigheterna, *National report submitted in accordance with paragraph 15 (a) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1, Sweden*, A/HRC/WG.6/8/SWE/1, 22 februari 2010.
- FN:s särskilda rapportör för urfolks rättigheter, A/HRC/18/XX/Add.Y, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Addendum, The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*, Advanced Unedited version, 12 januari 2011.

Övrigt

Compilations of Guidelines on the Form and Content of Reports to be Submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties, Report of the Secretary-General, HRI/GEN/2/Rev.5, 29 maj 2008.

Handbook on National Human Rights Plans of Action, Office of the High Commissioner for Human Rights, Professional Training Series, No. 10, New York och Genève, 2002.

National Human Rights Institutions - a Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, United Nations Centre for Human Rights, Professional Training Series, No. 4, New York och Genève, 1995.

National institutions for the promotion and protection of human rights, Report of the Secretary-General, A/HRC/13/44, 15 januari 2010.

Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights, HRI/MC/2008/3, 6 juni 2008.

Europarådet

Protokoll nr 12 (d. 4 nov. 2000) till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Förklarande rapport till Protokoll nr 12 (d. 4 nov. 2000) till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Europakommissionen mot rasism och intolerans (ECRI), CRI(2005)26, *Tredje rapporten om Sverige*, 14 juni 2005.

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter, CommDH(2009)3, *Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level*, 18 februari 2009.

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter, CommDH(2007)10, *Memorandum to the Swedish Government, Assessment of the progress made in implementing the 2004 recommendation of the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, 16 maj 2007.

- Europarådets kongress för lokala och regionala organ, *The role of local and regional authorities in the implementation of human rights*, resolution 296 (2010), rekommendation 280 (2010), 17 mars 2010.
- Europarådets ministerkommitté, Resolution ResCMN(2003)12, *Europarådets granskning av Sveriges genomförande av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter*, 10 december 2003.
- Europarådets ministerkommitté, Resolution CM/ResCMN (2008)4, *Europarådets granskning av Sveriges genomförande av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter*, 11 juni 2008.
- Europarådets tortyrkommitté (CPT), CPT/INF (2004)32, *Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 January to 5 February 2003*.
- Europarådets tortyrkommitté (CPT), CPT/INF (2009)34, *Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 9 to 18 June 2009*.
- Europarådets tortyrkommitté (CPT), *Response by the Swedish Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Sweden from 9 to 18 June 2009*, CPT/INF (2010)18.

Domar från Europadomstolen för mänskliga rättigheter

- Airey* ./ *Irland*, appl. 6289/73, 9 oktober 1979.
- Backes* ./ *Luxemburg*, appl. 24261/05, 8 juli 2008.
- Clift* ./ *Storbritannien*, appl. 7205/07, 13 juli 2010.
- Dudgeon* ./ *Storbritannien*, appl. 7525/76, 22 oktober 1981.
- Engel m.fl.* ./ *Nederländerna*, appl. 5100/71 m.fl., 8 juni 1976.
- Evans* ./ *Storbritannien (GC)*, appl. 6339/05, 10 april 2007.
- Glor* ./ *Schweiz*, appl. 13444/04, 30 april 2009.
- Goodwin* ./ *Storbritannien (GC)*, appl. 28957/95, 11 juli 2002.
- P.V.* ./ *Spanien*, appl. 35159/09, 30 november 2010.

- Karner* ./ Österrike, appl. 40016/98, 24 juli 2003.
Loizidou ./ Turkiet (GC), appl. 15318/89, 18 december 1996.
Marckx ./ Belgien, appl. 6833/74, 13 juni 1979.
Melich och Beck ./ Tjeckien, appl. 35450/04, 24 juli 2008.
John Murray ./ Storbritannien (GC), appl. 18731/91, 25 januari 1996.
Salgueiro da Silva Mouta ./ Portugal, appl. 33290/96, 21 december 1999.
Sidabras och Dziautas ./ Litauen, appl. 55480/00 och 59330/00, 27 juli 2004.
Tyrer ./ Storbritannien, appl. 5856/72, 25 april 1978.
Tysiac ./ Polen, appl. 5410/03, 20 mars 2007.
Wagner och J.M.W.L. ./ Luxemburg, appl. 76240/01, 28 juni 2007.
X och Y ./ Nederländerna, appl. 8978/80, 26 mars 1985.

Övrigt

Norge

- Ot.prp. nr 3 1998-99 *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).*
- Ot.prp. nr. 35 2004–2005 *Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (Gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF og innarbeiding av FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll i norsk lov).*
- Ot.prp. nr. 93 2008–2009 *Om lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnekongresskonvensjonen).*